

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Valorisation des résultats de recherche COST. Des guichets uniques en quête de gestion, juin 2002.

Nigot, Sylvie; Henin, Laurent; Lobet-Maris, Claire

Publication date:
2002

Document Version
Version revue par les pairs

[Link to publication](#)

Citation for published version (HARVARD):

Nigot, S, Henin, L & Lobet-Maris, C 2002, *Valorisation des résultats de recherche COST. Des guichets uniques en quête de gestion, juin 2002*. CITA-FUNDP, Namur.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Services fédéraux des affaires Scientifiques, Techniques et Culturelles
Projet de Recherche AM/13/017
(Action de Recherche AM)

Prof. Claire LOBET-MARIS, promoteur
Sylvie NIGOT et Laurent HENIN, chercheurs

VALORISATION DES RESULTATS
DE RECHERCHES COST
*Des guichets uniques
en quête de gestion*

Juin 2002

CITA - FUNDP Namur
Rue Grandgagnage, 21
5000 - Namur
Tel. (+32) 81 72 49 61
www.info.fundp.ac.be/cita

Table des matières

Table des matières	3
Introduction : Objectifs de la recherche	7
Guichet unique : définition et contexte	9
De l'e-Gouvernement au guichet unique	9
e-gouvernement.....	9
Guichet unique	9
Le contexte : Administration publique, de la forteresse à l'état compétitif	11
Légitimité des administrations et exigences des citoyens	11
Les avantages comparatifs d'une nation	12
La rareté des ressources publiques : incitant et contrainte	13
Apport de l'enquête européenne COST	15
Le cadre de l'enquête	15
Le guichet unique : une réalité plurielle	16
Du «colbertisme» à la stratégie incrémentale.....	16
Du first stop of information au one stop shopping	17
Des guichets uniques en quête d'usagers.....	18
Complexité institutionnelle et dominance du niveau local.....	20
Pour conclure	21
Méthodologie utilisée dans le cadre des études de cas	23
Sélection des cas	23
Grille d'analyse	24
Construction du guide d'entrevue	24
Guide d'entrevue.....	25
Les six études de cas	29
1. Etude de Hotjob.be	29
Hotjob dans son contexte	29
De l'ONEM au FOREM	29
La mission du FOREM	29
Le statut.....	30
Le financement.....	31
Les facteurs déclencheurs	31
Hotjob.be	32
En bref.....	32
Choix et présentation des services	34
Gestion du projet.....	36
Réorganisation interne	41
Bénéfices attendus - Satisfaction.....	43
Partenariats.....	43
Bibliographie	45
2. Etude de Bremen Online Services (BOS)	46
Bremen Online Services dans son contexte	46
Contexte légal et institutionnel.....	46
Contexte économique.....	46
Facteur déclencheur : lancement d'un concours	47

Bremem Online Services	47
En bref.....	48
Choix et présentation des services	49
Gestion du projet.....	51
Réorganisation	55
Bénéfices attendus – satisfaction.....	56
Partenariats.....	57
Bibliographie	58
3. Etude du Téléphone Vert / Site carrefour RW.....	59
Le téléphone vert et le site carrefour dans leur contexte.....	59
Fédéralisation de la Belgique	59
Le Ministère de la Région Wallonne (MRW) et la DIRCOM	59
Motivations et événements déclencheurs	60
Le téléphone vert / Site carrefour de la Région Wallonne.....	62
En bref.....	62
En prévision	64
Choix et présentation des services	64
Gestion du projet.....	69
Direction de la Communication du MRW- Dircom (Direction de la communication).....	70
Impact interne	72
Satisfaction.....	73
Partenariats.....	74
Bibliographie	75
4. Etude de AEAT	75
Le projet AEAT dans son contexte.....	75
Le système fiscal espagnol.....	75
La Agencia Tributaria	76
Motivations et événements déclencheurs	77
AEAT.....	78
En bref.....	78
Choix et présentation des services	79
Gestion du projet.....	80
Réorganisation interne	82
Bénéfices attendus - Satisfaction.....	82
Partenariats.....	85
Bibliographie	85
5. Etude de BTP (Business Transformation Project).....	86
Le BTP dans son contexte	86
Le Ministère des Services Sociaux et Communautaires.....	86
Constat	87
La réforme de l'aide sociale	87
Le contexte politique.....	88
BTP.....	89
En bref.....	89
Choix et présentation des services	90
Gestion du projet.....	93
Réorganisation interne	96
Bénéfices attendus – satisfaction.....	99
Partenariat	101
Principales sources.....	103
6. Etude de FFFS (Fewer Forms, Faster Service)	105

Le projet dans son contexte.....	105
Le Secrétariat du conseil de gestion	105
La commission de réduction des formalités administratives (Red tape Commission)	106
Evénements déclencheurs	106
Fewer Forms, Faster Services	107
En bref.....	108
Choix et présentation des services	109
Gestion du projet.....	111
Réorganisation interne	113
Evaluation du projet et Satisfaction	114
Partenariats	115
Bibliographie	115
<i>Guichet unique : des projets en quête de gestion.....</i>	<i>117</i>
Introduction.....	117
1. Cycle de vie d'un projet informatique	119
Etude d'opportunité et de faisabilité	119
Analyse du système.....	119
Design du système, conception	119
Implémentation du système.....	120
Maintenance du système	120
Typologie des cycles de vie	121
Cas empiriques.....	123
Pour en savoir plus	127
2. Analyse d'opportunité et détermination des objectifs	130
Analyse d'opportunité	130
Etudes de cas	131
Typologie des objectifs	134
Dérives de l'étude d'opportunité.....	136
Etudes de cas	136
Pour en savoir plus	140
3. Les acteurs et l'environnement d'un projet.....	141
Comment connaître son environnement.....	1411
Comment maîtriser l'environnement ?.....	1422
Constitution et protection de l'équipe de projet par rapport à l'environnement.....	1422
La participation	14949
Pour en savoir plus	1555
4. Les partenariats.....	156
Bénéfices d'un partenariat.....	157
Trois classification de partenariats	157
Cas empiriques.....	159
Pour en savoir plus	163
5. Evaluation.....	165
L'importance de la fixation des objectifs pour l'évaluation	165
L'estimation coût-bénéfice.....	166
L'évaluation de la satisfaction des utilisateurs finaux.....	166
Les cas empiriques	169
Pour en savoir plus	173
<i>Diffusion des résultats de la recherche via un site web.....</i>	<i>175</i>
OUTI, Observatoire des Usages des Technologies de l'Information.....	175
Le projet sur OUTI.....	175
<i>Conclusion.....</i>	<i>179</i>

<i>Bibliographie générale</i>	181
Articles	181
Rapports et enquêtes.....	182
Ouvrages	183

Introduction : Objectifs de la recherche

Le concept de « guichet unique » est un concept très porteur dans la politique actuelle de modernisation des administrations publiques et de rapprochement entre usagers et administration.

Derrière ce concept de « guichet unique » se cache cependant une très large palette de réalités administratives, organisationnelles et technologiques.

Un premier objectif poursuivi dans le cadre de cette recherche est de donner la mesure de la diversité des formes organisationnelles et technologiques que peut prendre aujourd'hui ce qu'on appelle communément un guichet unique. Pour réaliser cet objectif, nous partirons d'une enquête européenne à laquelle nous avons participé dans le cadre du réseau COST A14¹. Cette enquête menée dans 11 états membres du réseau a permis de recenser une centaine de cas intéressants de « guichets uniques ». A travers l'exploitation des résultats de cette enquête, nous éclairerons les tendances fortes présentes au plan européen en matière de modernisation des services publics. Nous relèverons également dans cette analyse les principales difficultés auxquelles sont confrontés ces projets.

Partant de cette analyse globale, le second objectif de notre recherche est de compléter les résultats de l'enquête COST par une analyse plus approfondie de certaines initiatives de guichets uniques. Pour ce faire, 6 études de cas approfondies ont été réalisées sur des cas de « guichets uniques » suffisamment diversifiés pour tenir compte de leurs multiples réalités organisationnelles, technologiques ou administratives. L'orientation donnée à l'analyse de ces études de cas s'est essentiellement portée sur l'analyse de la gestion des projets. Aussi l'analyse des cas se focalisera-t-elle plus particulièrement sur un certain nombre d'étapes propres aux méthodologies classiques de développement de projets informatiques :

- l'étude d'opportunité et la définition des objectifs ;
- l'identifications et la prise en compte des besoins de l'utilisateur ;
- l'identification des acteurs et la maîtrise de leur environnement ;
- les différents types de partenariats privés/publics préconisés dans ce type de projet ;
- la problématique de l'évaluation des performances.

Ces études de cas et les observations qui en découlent permettront aux managers publics d'appréhender les modèles de gestion qui supportent ces projets avancés, ainsi que les principaux facteurs de réussite ou d'échec identifiés par les acteurs mêmes des projets.

Nous commencerons ce rapport par quelques définitions de ce qu'il convient d'appeler « guichet unique », en replaçant ce concept dans le contexte plus large des principaux défis qui se posent aujourd'hui aux administrations.

Dans une deuxième partie, nous nous attacherons à l'observation des tendances européennes en matière de « guichet unique » par l'analyse des résultats de l'enquête COST .

Dans une troisième partie, nous présenterons aux lecteurs la méthodologie suivie dans le cadre des études de cas. Les six études de cas sur lesquelles se base notre recherche seront développées dans la partie suivante, en insistant sur les principales particularités de chacun de ces cas.

Nous analyserons dans une cinquième partie les modèles de gestion de projet sous-jacents aux différents cas. A travers cette analyse, nous tenterons de mettre en avant les forces et faiblesses des différentes stratégies managériales qui sous-tendent les projets.

¹ European Co-operation in the field of Scientific and Technical Research (<http://www.belspo.be/cost>)

Enfin, nous présenterons dans la sixième et dernière partie l'Observatoire des Usages des Technologies de l'Information (OUTI) qui reprend et diffuse les principaux résultats de cette enquête sur un site web de références pratiques et théoriques en matière d'usages innovants des technologies de l'information et de la communication dans le monde de l'administration et du non marchand.

Guichet unique : définition et contexte

De l'e-Gouvernement au guichet unique

e-gouvernement

Quelle est la portée exacte de l'e-gouvernement ? D'après une enquête réalisée par Mobius Research Consulting², seuls 30% de la population ont déjà entendu parler de l'e-gouvernement. De plus, les citoyens ne sont pas plus de 10% à connaître la signification correcte du concept.

Nombreuses sont les définitions qui réduisent encore la notion de e-gouvernement à un ensemble de services disponibles sur le net 24 heures sur 24 à destination des citoyens et des entreprises. Selon nous, l'e-gouvernement ne se limite pas à l'existence d'un site, offrant la plupart du temps au citoyen des informations à sens unique.

Comme très justement souligné sur le site du secrétariat d'état à l'économie suisse, « *le néologisme "e-gouvernement" doit être compris comme l'amélioration des prestations de l'administration, grâce à l'application des technologies de l'information les plus modernes. Il n'existe cependant pas de définition communément admise de cette notion. Les contacts entre le citoyen et les autorités seront facilités s'ils sont possibles 24 heures sur 24 par voie électronique* ». Et de poursuivre « *l'e-gouvernement ne se résume donc pas à d'élégantes solutions électroniques mais doit aller au-delà et modifier, par le recours à des principes de gestion d'entreprise, la manière de fonctionner de l'Etat* »³.

Le domaine d'application de l'e-gouvernement est triple :

- **le Front Office** : interface Administration-Citoyen. Il s'agit de la partie de l'administration directement en contact avec les citoyens ;
- **le Middle Office** : se caractérise par les contacts inter-administrations, ce qui nécessite la présence d'un « middleware », interface entre le serveur d'applications général et le système informatique propre à chaque administration, permettant ainsi l'échange de données entre systèmes indépendants ;
- **le Back Office** : fonctionnement propre à chaque administration, amélioration et simplification des procédures de traitements internes, ce qu'on appelle les « workflow ».

Un projet de Guichet virtuel ou encore de guichet unique peut être considéré comme un exemple d'une application de e-gouvernement.

Guichet unique

Dans le contexte économique actuel, les citoyens se sont de plus en plus habitués à des services « sur mesure » offerts par les entreprises, quelque soit le secteur concerné.

Ce même citoyen peut dès lors observer le décalage grandissant entre les innovations proposées par les entreprises en matière d'accès à l'information et de prestations de services et le mode traditionnel qui prévaut toujours dans les administrations.

Le service public, engoncé dans une réglementation et une bureaucratie extrêmement lourdes, a encore bien du mal à adopter une perspective d'offre de services entièrement tournée vers

² http://www.mobiusrc.com/docs/content_511.html#gouvernement

³ http://www.seco-admin.ch/seco/seco2.nsf/dieSeite/AWP_EComm_EGov?OpenDocument&l=fr&HauptRessort=1

l'utilisateur. Ce dernier, à l'égal des diverses solutions « clé sur porte » offertes par le monde industriel, préfère voir toutes les transactions relatives à un service spécifique, prises en charge en un lieu unique et dans les délais les plus brefs.

La facilité d'accès, la simplification des démarches et la transparence des procédures, conséquences directes de cette nouvelle démarche, constitueraient autant d'avantages prodigués aux citoyens, clients de l'administration.

Le concept de guichet unique apparaît dans la littérature comme un concept global recouvrant des réalités très différentes, tant au niveau technologique qu'organisationnel et de service. C'est pourquoi des auteurs comme Bent, Kernaghan et Marson (1999)⁴ préfèrent s'attacher à l'approche administrative inhérente au concept de guichet unique plutôt qu'à une définition *stricto sensu* de celui-ci. Pour ces auteurs, « *l'essence de l'approche du guichet unique est de rassembler différents services administratifs ou d'information de façon à réduire le temps et l'énergie dépensés par les citoyens pour trouver et obtenir le service dont ils ont besoin* » (p.2).

Il importe cependant d'affiner quelque peu cette première approche en distinguant, à la suite des auteurs mais aussi en s'appuyant sur les travaux de recherche menés dans le cadre du réseau COST A14⁵, trois formes majeures que peuvent présenter les guichets uniques.

Deux dimensions nous semblent devoir être mises en évidence pour déglober quelque peu le concept : il s'agit d'une part du type de service offert par le guichet et, d'autre part, du caractère intégré ou non du service offert. S'agissant du type de service offert, on distinguera les guichets purement informationnels et les guichets permettant aux citoyens d'accomplir une procédure administrative, encore appelés guichets transactionnels. S'agissant du caractère intégré ou non du service offert, la distinction se fera entre les guichets uniques qui transcendent les frontières établies en termes de compétences départementales pour offrir un service intégré et réorganisé en fonction d'un parcours administratif réel du citoyen, et les guichets uniques qui offrent, en un seul point d'accès, différents types de services ou de prestations administratives mais sans réorganisation et intégration préalables de ceux-ci.

Partant du croisement de ces deux dimensions, on peut établir une première typologie des guichets uniques. Le tableau ci-après en distingue trois types :

Guichet unique	Informationnel	Transactionnel
Non intégré	First stop of information	Multiple services shop
Intégré	-	One-Stop-Shopping

Le *first stop of information* vise essentiellement à l'information du public. Il entend, via un seul point d'accès, qui peut être un point physique, un Call Centre ou un site Web, donner aux citoyens une information simple et facilement accessible sur les services offerts, les procédures à suivre et les personnes à contacter dans les différents départements ministériels que supporte ce guichet unique. Bien que ce type de guichet unique nécessite des accords interdépartementaux relatifs au genre d'information nécessaire, à la maintenance de celle-ci et aux responsabilités des différents intervenants, il laisse généralement inchangé le déroulement des procédures suivies par les différents départements, se contentant de les indiquer sans les réorganiser.

⁴ BENT, S., KERNAGHAN, K., MARSON, B. (1999), *Innovations and good practices in single-window Service*, Canadian Centre for Management Development.

⁵ European Co-operation in the field of Scientific and Technical Research (<http://www.belspo.be/cost/>)

Le *multiple services shop* est un peu à l'administration ce que le supermarché peut être à la grande distribution. Dans ce cas aussi, c'est l'idée de plus grande accessibilité des citoyens au service public qui motive l'innovation. Mais ici, le guichet unique ne se contente plus seulement de renseigner le citoyen : il lui permet également, via un seul point d'accès physique ou électronique, d'entreprendre, voire d'accomplir différents types de procédures administratives. Toutefois, si la délivrance du service est améliorée, le service, lui, reste inchangé, les différentes procédures administratives étant peu ou pas modifiées dans le sens d'une approche plus horizontale de la demande du citoyen.

Le *one stop shopping* correspond à la forme la plus avancée de guichet unique. Généralement ciblé sur un domaine particulier de la vie économique ou sociale du citoyen, le guichet sous-tend ici une réorganisation fondamentale des procédures administratives en vue de développer une approche complète et intégrée de la demande du citoyen. À la verticalité des compétences qui structure les autres formes de guichet unique, on peut opposer ici une horizontalité de la prestation qui transcende les compétences propres de chaque département dans une procédure unifiée et centrée sur la demande du citoyen. Ce dernier type de guichet unique suppose non seulement une réorganisation de la « vitrine » ou *front office* de l'administration mais aussi, et sans doute avant tout, du « magasin » ou *back office* de l'administration à travers des révisions de fond des procédures et des systèmes humains et informationnels qui les supportent.

Le contexte : Administration publique, de la forteresse à l'état compétitif

Dans un rapport déjà ancien, la commission « Efficacité de l'État » mise en place en 1989 (Secrétariat d'État, 1989)⁶ par le Commissariat français au Plan dressait avec une acuité très prospective les principales raisons dans lesquelles les administrations doivent puiser aujourd'hui les forces du changement. Parmi ces raisons, nous en avons épinglé trois qui nous semblent particulièrement liées aux réflexions actuelles en matière d'amélioration du service au public.

Légitimité des administrations et exigences des citoyens

Il n'est guère utile de s'étendre trop longuement sur une tendance maintes fois mise en avant dans les travaux consacrés à la réforme de l'administration publique. Le développement du bien-être, l'élévation du niveau de formation, le recul progressif du paradigme industriel fondé sur l'équation production de masse – consommation de masse et la montée conséquente d'une personnalisation plus importante des produits sont autant de facteurs qui contribuent aujourd'hui à interroger la légitimité des pratiques de l'administration publique. Le citoyen usager de l'administration et client de l'entreprise entend être traité de la même façon dans ces deux mondes. Or, comme le souligne très justement le rapport du Commissariat au Plan ces deux mondes possèdent des logiques d'organisation et des principes de légitimation différents, voire opposés : « *D'un côté, le monde de l'entreprise, tout en souplesse, qui est tenu, de l'extérieur, par les contraintes de la concurrence; de l'autre, le monde administratif qui, faute de connaître cette compétition permanente, doit être structuré par des contraintes internes afin de ne pas abuser de ses positions monopolistiques. La disposition de la puissance publique ne peut aller sans le respect scrupuleux de principes démocratiques* » (p. 25). Et ce sont ces principes d'équité de traitement des citoyens, de légalité des pratiques et de continuité du service public qui garantissent le maintien d'un État de droit face aux dangers de l'arbitraire et du clientélisme. Comme le souligne le rapport, remettre en question de tels principes sous prétexte de modernisation serait une « intolérable régression ». Ces principes sont aussi ceux

⁶ Secrétariat d'État auprès du Premier Ministre chargé du Plan, *Le pari de la responsabilité*, Rapport de la commission Efficacité de l'État présidée par François de Closets, La Documentation française, 1989.

sur lesquels doit se fonder l'examen de toute nouvelle exigence des citoyens en matière de réforme et de dé-bureaucratization des administrations publiques.

Toutefois, à ces principes qui régulent l'administration publique, il faut pouvoir opposer les droits des citoyens sur leur administration. Comme le souligne le rapport, ceux-ci cessent d'être respectés quand les lenteurs administratives, la complexité des procédures, les défauts d'information ne permettent plus aux citoyens d'exercer leurs droits dans des délais respectables.

C'est donc dans cet interstice complexe entre des principes démocratiques d'intérêt général et les exigences démocratiques des citoyens, que les administrations doivent insérer leurs réformes. Dans la pratique, l'équilibre est difficile à trouver et ceci peut expliquer le relatif immobilisme de l'administration face aux attentes citoyennes de modernisation et de changement.

Les avantages comparatifs d'une nation

S'il est vrai, comme nous l'avons écrit plus haut, que l'administration ne peut trouver dans les contraintes de la concurrence les leviers nécessaires à sa réforme, le propos qui tenterait de faire croire que l'administration échappe à toute concurrence doit cependant être battu en brèche.

Deux éléments d'analyse doivent être envisagés ici.

Tout d'abord, si on se place du point de vue d'une région ou d'une nation, on peut, par analogie aux travaux de Porter et Millar (1985)⁷ consacrés à la chaîne de la valeur d'une entreprise, considérer que l'administration est un support essentiel de la chaîne de la valeur d'une région ou d'un état. Dans le rapport du Commissariat au Plan et à la suite des travaux de Crozier (1988)⁸ sur la réforme des administrations, on note : « *De meilleures performances administratives, ce sont des coûts de transaction réduits; cette baisse des coûts peut être décisive quand les investisseurs arbitrent entre les solutions qui leur sont proposées. Un État plus efficace, dont les réponses sont plus rapides, l'organisation plus souple et le comportement plus clair, ce sont des gains économiques, des richesses en plus, des emplois supplémentaires, et, en définitive, une chance pour le pays de mieux maîtriser son destin* » (p. 70). Cette prise de conscience de la participation des administrations à la chaîne de valeur d'une région ou d'une nation est un incitant important à réformer les administrations non pas, comme le souligne le rapport, pour la gloire abstraite d'avoir des administrations performantes mais parce que dans un environnement concurrentiel, de bons rendements administratifs sont un avantage comparatif essentiel pour attirer et maintenir des investisseurs sur le territoire national ou régional.

Le second argument qui doit être mis en avant concerne la pérennité des administrations. Pour certains analystes, l'administration n'est en rien incitée à changer parce que, tout simplement, elle jouit d'un monopole de droit et est irremplaçable. Or, il suffit de se reporter à certains exemples européens ou nord-américains de réforme des administrations pour se convaincre qu'une telle assertion d'irrévocabilité du statut doit être très largement nuancée. Ainsi, les exemples des Pays-Bas et de la Grande-Bretagne montrent que dans ces pays, des pans entiers du service public sont aujourd'hui confiés à des agences d'exécution dans le cadre de contrats de gestion passés avec le gouvernement. L'administration n'est donc plus cette forteresse

⁷ PORTER, M. et MILLAR, V. (1985), «How information gives you competitive advantage», in *Harvard Business Review*, juillet-août 1985.

⁸ CROZIER M. (1988), *Comment réformer l'Etat? Trois pays, trois stratégies : Suède, Japon, Etats-Unis*, La Documentation Française, 1988.

imprenable. Bien au contraire, à la faveur de la crise de légitimité dont certaines sont l'objet mais aussi à cause du déficit généralisé des finances publiques, les administrations publiques apparaissent aujourd'hui menacées dans leur rôle de garantes de l'intérêt général par la montée en puissance de nouveaux modèles de gestion et de nouvelles formes juridiques telles les agences gouvernementales, les parastataux, etc. Cette menace constitue un incitant puissant au changement et à la recherche de nouvelles voies pouvant renforcer l'efficacité administrative.

La rareté des ressources publiques : incitant et contrainte

Le dernier élément qui incite à la recherche d'une plus grande efficacité des services publics réside dans la rareté des finances publiques. Cette rareté joue cependant le double rôle d'incitant et de contrainte. Comme le souligne le rapport du Commissariat au Plan, *« de même que l'inflation budgétaire systématique a représenté un frein à la réforme, cette contrainte pourrait paradoxalement constituer un 'accélérateur à la modernisation' : plus les ressources sont rares (au moins relativement), plus il est nécessaire de faire des choix, de définir des priorités, d'adapter, redéployer, dégager des gains de productivité. Dans une conjoncture financière difficile, investir est, pour les acteurs économiques, une nécessité vitale ; de la même manière, dès lors qu'on ne peut plus compter sur l'effet mécanique d'une augmentation de moyens pour améliorer son efficacité, l'État doit investir dans la modernisation. Mais pour que chaque franc dépensé produise le maximum de résultats, l'audace et l'imagination doivent permettre d'inventer de nouvelles formes d'organisation et de transformer les comportements publics »* (p. 81).

On comprend, au vu de ces trois éléments, que la modernisation et l'amélioration de la qualité des services publics est, à la fois, nécessaire et difficile.

Apport de l'enquête européenne COST

Après cette présentation générale des définitions et du contexte dans lequel s'inscrivent les réflexions actuelles des administrations publiques, nous allons dans cette seconde partie nous ouvrir aux réalités de terrain à travers la présentation d'une enquête réalisée par le réseau COST A14⁹ sur des expériences de guichet unique dans 11 états-membres de l'Union.

Nous présenterons d'abord rapidement les objectifs et le cadre méthodologique de l'enquête réalisée. Nous nous consacrerons ensuite à l'analyse de certaines observations tirées de cette étude. C'est volontairement que nous focaliserons notre regard sur certains éléments de l'enquête, sans visée d'exhaustivité dans le compte rendu des résultats. En effet, il nous semble important, dans une perspective d'apprentissage collectif, de mettre en évidence les éléments novateurs plutôt que de s'attarder à des constats qui ne viendraient que confirmer le savoir déjà capitalisé dans ce domaine.

Le cadre de l'enquête

La recherche menée dans le cadre du réseau COST A14 s'est effectuée de mars à septembre 1999 dans 11 pays de l'Union, à savoir : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, l'Irlande, l'Italie, la Grande-Bretagne et les Pays-Bas. Pour chacun de ces pays, une équipe de recherche nationale a réalisé un rapport sur l'existant en matière de guichet unique. Les consignes méthodologiques relatives à cette étude visaient à recenser des cas de guichet unique et à les analyser dans leurs dimensions institutionnelles, organisationnelles et technologiques.

Différents critères devaient guider la sélection des cas de guichet unique dans chacun des pays concernés. Ainsi les projets recensés devaient :

- être basés sur l'usage de nouvelles technologies de l'information et inclure une réforme administrative allant dans le sens d'une plus grande intégration organisationnelle ;
- concerner au moins deux départements administratifs distincts ;
- permettre des transactions avec les usagers ;
- avoir dépassé le stade purement conceptuel pour se présenter sous la forme d'un projet en développement, d'une expérience pilote ou d'un projet mature.

L'usage de ces critères s'est révélé difficile dans la sélection concrète des cas pertinents. Ainsi, par exemple, la notion de département ministériel est apparue très vite comme « fluctuante » d'un Etat à l'autre. De même, le concept de « nouvelles » technologies de l'information, bien que communément employé, s'est rapidement présenté comme un critère aux frontières floues face à certaines réalités de guichet unique basées par exemple sur ces technologies traditionnelles d'information que sont notamment les centres d'appel (« Call Centres »). Le concept de transaction s'est également révélé difficile à manier dans la sélection effective des cas : faut-il l'envisager comme un échange entre partenaires ou l'interpréter plus strictement comme un échange de valeurs entre partenaires, sanctionné par une transaction financière?

Face à ces difficultés méthodologiques, les différentes équipes de recherche se sont concentrées sur l'analyse d'initiatives technico-organisationnelles visant à faciliter l'accès de l'utilisateur à l'administration. Ce critère relativement large a permis d'identifier 100 cas d'innovations administratives, parmi lesquelles certains se présentent comme de simples

⁹ COST A14 : New Interfaces between Administration and Citizens : One-Stop-Government Through ICT – enquête menée en 1999 par le Réseau COST dans 11 pays européen dont la Belgique (CITA) – Analyse des résultats de l'enquête réalisée dans le cadre du présent projet avec l'aide du coordinateur Martin Hagen (University of Bremen) Germany.

portails d'entrées informationnelles à l'administration tandis que d'autres, plus avancés mais aussi beaucoup moins nombreux dans le paysage administratif, se révèlent comme des téléservices intégrés autour d'une approche complète d'une demande de l'utilisateur.

Le guichet unique : une réalité plurielle

Nous allons présenter ici, en quelques grands traits, les principaux résultats de l'enquête menée dans le cadre du réseau COST A14.

Du «colbertisme» à la stratégie incrémentale

Avant d'aborder la réalité des guichets uniques dans les différents pays ayant fait l'objet de l'enquête, il nous paraît intéressant de nous arrêter un bref instant aux stratégies gouvernementales dans lesquelles ces expériences prennent place. À la lecture des différents rapports nationaux, il apparaît que ces stratégies sont assez contrastées même si, faute d'éléments d'analyse suffisants, nous ne pouvons les étayer de manière très rigoureuse sur un plan empirique. Trois attitudes gouvernementales semblent se dégager de ces différents rapports. Par attitude, nous entendons essentiellement l'approche préconisée dans chacun des pays pour moderniser l'administration et développer ces guichets uniques.

La première attitude ou stratégie que nous qualifierons de «colbertisme» est celle d'un État planificateur, investi dans un grand plan de réformes intégrées de l'administration. C'est la stratégie des «grands travaux» déployés selon une approche «top-down» avec l'idée sous-jacente de bâtir un système d'information unifié et cohérent pour l'administration. Dans ces états, dont le plus illustre est sans doute la France, des armées de fonctionnaires travaillent aujourd'hui à réformer tout le système d'information de l'administration, s'attellant aux bases de données et à la simplification des milliers de formulaires qui sous-tendent les procédures administratives. Cette stratégie, ambitieuse non seulement sur un plan technique mais aussi sur un plan administratif, rejoint un des «grands mythes» de l'informatique à savoir la mise en œuvre d'un système d'information unique et cohérent, garant d'une coordination et d'une communication sans entrave dans nos ensembles organisés.

La deuxième attitude est à l'extrême opposé de la précédente et dévoile des états plus expérimentateurs que planificateurs. Dans ces états, parmi lesquels on peut citer les Pays-Bas ou la Belgique, les initiatives de guichets uniques se déploient selon une stratégie de «bottom-up» à l'initiative des départements ministériels. Dans ce type d'approche, l'État se «contente» d'un rôle de stimulateur d'expériences, organisant des appels à propositions et aidant financièrement les départements qui y souscrivent. La priorité pour ces états n'est pas la cohérence d'ensemble des initiatives mais bien plutôt la stimulation d'usages nouveaux développés sur une base volontaire par les administrations elles-mêmes.

Enfin, la troisième attitude, plus transversale à l'ensemble des états observés mais aussi très dominante dans certains d'entre eux, est celle de l'État régulateur. Dans ces états, la focalisation politique est centrée sur la création d'un cadre légal adapté à des usages innovants dans les services publics. Qu'il s'agisse de la signature électronique, de la force probante d'un document dématérialisé, de la protection des données à caractère personnel ou des modalités de tarification de l'information publique à haute valeur ajoutée, toutes ces préoccupations légales semblent absorber une part importante de l'énergie politique des gouvernements, laissant peu de place à l'élaboration de projets concrets et de stratégies actives de réformes de l'administration. Tout se passe dans certains de ces états comme si on assistait à un déplacement des moyens en fins, dans une sorte de stratégie attentiste «protégée» par un cadre légal toujours à parfaire.

Les trois stratégies évoquées ci-dessus sont, dans la perception que nous en avons, plus de l'ordre de l'impression étayée que de la confirmation empirique. Sans tenir compte de la troisième qui, comme nous l'avons indiqué, est plus transversale, les deux premières stratégies nous semblent quant à elles assez représentatives du dilemme auquel sont confrontés actuellement les états, à savoir : soit réformer en profondeur, de manière cohérente et coordonnée les systèmes d'information publics avant de lancer des applications innovantes d'envergure, soit lancer des applications innovantes sur une base volontariste et non coordonnée en espérant pouvoir, à terme, tisser les liens informationnels nécessaires entre projets et construire de manière progressive un système d'information cohérent.

Du first stop of information au one stop shopping

Dans la première partie de ce rapport, nous avons distingué trois types de guichet unique : le *first stop of information*, le *multiple services shop* et le *one stop shopping*, qui, comme nous l'avons expliqué, correspond à la forme la plus avancée de guichet unique proposant un service intégré autour d'une approche client.

Sur base de cette typologie, nous pourrions d'abord classer les cas répertoriés en tenant compte également des supports technologiques utilisés pour les implanter. Quatre supports technologiques ont été distingués dans l'enquête : le premier est un support physique ou humain, comptoir ou guichet d'accueil administratif ; le second se base sur les technologies du Web ; le troisième sur la technologie des bornes interactives ; enfin, le quatrième se base sur la technologie plus conventionnelle des Call Centres.

Partant de cette double approche du guichet unique, nous pouvons construire un premier tableau qui permet de rendre compte des multiples déclinaisons opérationnelles du guichet unique sur la scène administrative.

	Comptoir	Web-Site	Borne	Call Centre	TOTAL
First stop	4	14	8	6	32
Multiple serv. shop	23	9	6	-	38
One stop shopping	19	7	3	1	30
TOTAL	46	30	17	7	100

Les chiffres présentés dans ce tableau méritent quelques commentaires. Tout d'abord, on peut être frappé par le nombre relativement important de projets avancés en matière de guichet unique puisque 30 cas sur les 100 répertoriés concernent effectivement le *one stop shopping*. Il convient cependant de nuancer quelque peu cette importance : premièrement, elle s'explique sur le plan purement méthodologique par le fait que les équipes ont essentiellement focalisé leurs recherches sur ce type de projet en tenant compte des consignes de départ qui avaient été données aux chercheurs pour identifier les cas. Par ailleurs, il importe également de remarquer que ces initiatives sont essentiellement basées sur des supports physiques d'accueil de l'utilisateur, ne nécessitant pas, comme c'est le cas pour des systèmes plus automatisés, un re-engineering important des systèmes d'information supportant et archivant les transactions des usagers. Il est d'ailleurs intéressant de souligner que dans très nombreux projets répertoriés, qu'il s'agisse de cas de *multiple services shop* ou de *one stop shopping*, le développement semble privilégier la forme organisationnelle du changement plutôt que des

innovations technologiques sophistiquées. Différentes explications sont avancées dans les rapports nationaux pour expliquer cet état de fait. Tout d'abord, en vertu du principe d'équité de traitement des usagers de l'administration, cette forme d'initiative semble privilégiée parce qu'accessible au plus grand nombre. Cependant, ce principe n'est pas le seul à guider le choix des administrations : il semble également que ce type de guichet unique s'inscrive comme une première étape de l'apprentissage organisationnel des administrations à un autre mode de fonctionnement, un apprentissage où les arrangements humains apparaissent comme prioritaires par rapport à toute autre réforme technique qui pourrait venir en support de ce type d'expérience. Enfin, cette stratégie est encore confortée par l'état peu cohérent et très fragmenté des systèmes d'information des back offices auxquels sont reliés ces guichets. Dans de très nombreuses expériences recensées dans l'enquête, et notamment dans les cas anglo-saxons, l'approche pragmatique semble primer sur une approche plus complexe et globale qui viserait à la réforme générale des systèmes d'information de ces back offices. Dans cette approche pragmatique, un middleware est développé, jouant le rôle d'outil d'interrogation et de modification de bases de données qui, elles, restent inchangées.

Des guichets uniques en quête d'usagers

Le titre de cette section peut paraître surprenant et mérite sans aucun doute une explication. Un des faits marquants de l'enquête concerne la difficulté qu'ont les administrations à identifier les besoins des usagers en matière de processus administratif intégré. Par là, nous entendons l'identification du parcours administratif complet que doit réaliser un usager pour résoudre un problème particulier ou finaliser une démarche administrative. L'identification de ces systèmes intégrés « clients-services » à réelle valeur ajoutée pour l'utilisateur, en termes de simplification de sa vie administrative, apparaît comme une réelle difficulté dans les administrations. Nous allons revenir, dans la suite, sur l'explication de cette difficulté mais dans un premier temps, étayons-la par quelques considérations empiriques.

Dans la plupart des cas que nous avons pu étudier, la mise en œuvre de *first stop of information* ou de *multiple services shop* ne semble pas poser de difficulté majeure aux administrations quant au positionnement du service par rapport à la demande de l'utilisateur et à sa mise en œuvre. En témoignent les multiples réalisations déjà effectives dans les différents pays étudiés. Dans ces deux cas de figure, l'impact administratif quant à la prise en compte de la demande de l'utilisateur est relativement minime et s'inscrit assez exactement dans le découpage traditionnel des compétences départementales. Le seul impact observable concerne l'arrangement de la « vitrine administrative » : recensement de l'information pertinente, mise en ligne de formulaires intelligents et identification d'agents traitants pour les différentes demandes émises par les usagers. Sans minimiser le coût administratif de telles réformes, il importe de souligner que celles-ci ne remettent pas en cause fondamentalement les responsabilités et les compétences des différents départements qui y collaborent.

Le cas du *one stop shopping* pose quant à lui des problèmes administratifs et organisationnels beaucoup plus complexes. En tout premier lieu, il pose la question du repérage de couples « clients-services » à haute valeur ajoutée pour l'utilisateur de l'administration. En d'autres termes, le *one stop shopping* demande un renversement complet de la perspective traditionnellement adoptée par les administrations. Plutôt que « faire rentrer » l'utilisateur dans des procédures fonctionnellement découpées et découplées pour les besoins de l'organisation administrative, il s'agit de « mettre l'administration au service » d'une demande de l'utilisateur que celui-ci perçoit comme logiquement et fonctionnellement intégrée. Un tel renversement de perspective ne pose pas seulement à l'administration des problèmes de type organisationnel ou juridictionnel liés à la verticalité traditionnelle de l'approche de la demande de l'utilisateur, il pose plus fondamentalement un problème que nous pourrions qualifier d'imagination. Il est en effet

frappant de noter dans chacun des rapports nationaux, la difficulté éprouvée par les administrations pour trouver des zones de demandes administratives sur lesquelles une approche de *one stop shopping* pourrait se déployer. Les seules zones actuellement identifiées et sur lesquelles des expériences commencent à se mettre en place concernent les entreprises avec, d'une part, le déploiement de guichets uniques permettant une gestion unique et intégrée des procédures relatives à la création d'entreprises et, d'autre part, la mise en place de plates-formes uniques facilitant les déclarations sociales des entreprises. Notons encore que dans plusieurs rapports nationaux, des applications relatives au permis de bâtir sont également à l'étude. Toutefois, dans ce dernier cas, les applications apparaissent souvent plus comme des challenges technologiques portant sur des problèmes technologiquement complexes de workflows impliquant une multitude d'acteurs et des données de formats très différents, que comme des approches réellement centrées sur des besoins des usagers.

S'agissant de cette difficulté, le projet PRISMA (Providing Innovative Service Models and Assessment) (projet européen financé par la Commission européenne dans le cadre de l'action IST)¹⁰ met en avant la notion « d'événements de vie ».

En effet, selon PRISMA, construire un guichet unique autour d'événements de vie pertinents pour les citoyens ou les entreprises apparaît de plus en plus comme une des priorités à poursuivre dans le développement des guichets uniques. Par événement de vie, nous entendons l'identification du parcours administratif complet que doit réaliser un usager pour résoudre un problème particulier ou finaliser une démarche administrative. Ainsi des événements tels que la naissance, le mariage, le décès, le changement d'adresse, la création d'une entreprise, etc. sont généralement mis en avant pour expliquer ce concept de services intégrés autour d'un épisode administratif que le citoyen ou l'entreprise perçoit comme unique ou linéaire. Si cette nécessité de réorganiser les prestations des administrations autour d'événements de vie « signifiants » pour l'utilisateur apparaît comme une des lignes de force des bonnes pratiques mises en avant par le rapport PRISMA, il n'en demeure pas moins que dans la pratique, cette notion d'événement de vie apparaît difficile à opérationnaliser dans le développement des guichets uniques.

En effet, même si le rapport PRISMA en fait un des principes majeurs de bonnes pratiques en matière de développement de guichets uniques, il importe de souligner que les études sociologiques sur le comportement des usagers à l'égard des administrations et plus particulièrement sur leurs représentations de ce que pourraient être des « événements de vie » pertinents à implémenter dans la cadre d'une réforme administrative font cruellement défaut. Les études relatives aux événements de vie font généralement mention de quelques épisodes que le sens commun permet de relever (comme le mariage, la création d'entreprise, le déménagement, etc.) sans étayer plus avant leurs pertinences par rapport à un besoin social réel en termes de fréquences de ces épisodes et de coûts de transaction qu'ils représentent tant pour l'utilisateur que pour la ou les administrations concernées. De manière assez paradoxale, il importe encore de souligner que les événements de vie relevés dans la littérature sont généralement des événements peu récurrents, voir uniques (création d'entreprise, mariage) du point de vue de l'utilisateur et donc ne générant pas un flux trop important de démarches administratives pour ce dernier.

Ce défaut d'analyse sociologique rejaillit sur une des difficultés observées dans le cadre de l'enquête COST, à savoir celle des administrations à identifier des systèmes intégrés « usagers-services » à réelle valeur ajoutée pour l'utilisateur, en termes de simplification de sa vie administrative.

¹⁰ PRISMA, Providing Innovative Service Models and Assessment, Information Societies Technologies Programme (IST), Deliverable D 3.2, March 2002

Complexité institutionnelle et dominance du niveau local

Le dernier point d'analyse sur lequel nous voudrions nous arrêter concerne le niveau administratif auquel se mettent en place ces initiatives de guichet unique. Différents éléments d'observation valent la peine d'être mis en évidence.

Un premier élément concerne l'absence, dans l'ensemble des initiatives répertoriées, de projets reposant sur la coopération de différents niveaux de pouvoir, tels, par exemple, le niveau national et régional ou le niveau régional et le niveau local. Cette observation est intéressante dans la mesure où elle montre que dans certains pays, la complexité institutionnelle des compétences est une barrière très lourde à la mise en place de toute innovation orientée vers l'usager. Ainsi, de très nombreux domaines de la vie administrative des usagers, qui dans le monde réel possèdent entre eux des relations fonctionnelles nécessaires et évidentes, ont été éclatés entre différents niveaux de pouvoir régis par des autorités différentes et des cultures administratives contrastées. Il en va ainsi pour des domaines comme ceux qui régissent l'expansion économique, la gestion des entreprises, les exportations, les taxes et accises. Dans ces domaines, les initiatives en matière de guichet unique semblent difficiles, voire impossibles dans la mesure où elles impliquent la coopération entre des niveaux de pouvoirs que l'histoire a contribué à séparer, aussi bien sur le plan des règles administratives que des cultures de service ou encore des supports informatiques et informationnels qui appuient ces services.

Un second élément très apparent dans l'enquête réalisée est la dominance du niveau local de pouvoir dans la mise en œuvre d'initiatives innovantes de guichets uniques. Ces initiatives concernent essentiellement les deux premiers types de guichet que nous avons évoqués ci-dessus : le *first stop of information* et le *multiple services shop*. Différentes explications peuvent être envisagées pour comprendre cette dominance du local par rapport aux autres niveaux de pouvoirs.

Le premier élément peut être qualifié de culturel. Il concerne la tradition de service au public, plus présente dans les administrations locales que dans les autres niveaux d'administrations. Ces administrations locales sont en effet la première « porte administrative » de l'usager, celle avec laquelle un contact personnalisé et direct s'opère entre fonctionnaires et usagers pour toute une série de demandes relatives à la vie civile et administrative des citoyens. Il y a donc, dans ces administrations locales, une culture du service à la population à la fois plus personnalisée mais aussi plus massivement éprouvée que dans d'autres niveaux. Ceci contribue à ouvrir plus directement l'administration aux besoins nouveaux des usagers en matière d'innovation dans le service rendu.

Un deuxième élément qui différencie ces administrations des autres niveaux de pouvoir concerne l'autorité hiérarchique. Même si les administrations locales sont également départementalisées, elles sont, en ce qui concerne leur niveau de commandement, beaucoup plus unifiées que d'autres administrations et ont la plupart du temps à leur tête un seul conseil local et un secrétaire d'administration. Cette unicité du pouvoir facilite les initiatives si on la compare à la complexité des négociations entre différents directeurs d'administration et entre leurs autorités de tutelle respectives qui, pour les autres niveaux de pouvoir, doivent présider à la moindre innovation de service intégré.

Un troisième élément important concerne l'effet compensatoire que certaines initiatives de services innovants mises en place au niveau local tentent d'avoir par rapport au mouvement de fusion des communes observable dans de très nombreux pays européens. Ce mouvement de fusion a contribué à éloigner les administrations locales de leur population au profit de centres administratifs concentrés et bénéficiant d'économies d'échelles. Face à cet éloignement,

certaines initiatives prises au plan local ont comme volonté très clairement affichée de retrouver une proximité administrative avec la population en réimplantant des comptoirs à services multiples dans les différentes entités de la commune, en offrant des facilités administratives au lieu de résidence des citoyens via des bornes interactives localisées dans des lieux publics ou des services Web.

Enfin, le dernier élément à prendre en compte dans l'explication de cette dominance du niveau local est plus stratégique ou politique. Il concerne la volonté des villes à marquer des avantages comparatifs par rapport à d'autres villes, en développant des services publics efficaces et de qualité, capables d'attirer tant la population que les investisseurs. Cette volonté, très apparente dans l'enquête menée, tend à confirmer une tendance plus générale observée au plan européen : la concurrence en matière d'attraction des investisseurs semble s'être déplacée, dans un premier temps, des États vers les régions, pour connaître aujourd'hui, un nouveau déplacement vers une concurrence entre centres urbains. Toutefois, dans cette quête de l'avantage comparatif, les villes n'ont de chances réelles de sortir gagnantes que si elles peuvent s'appuyer aux autres niveaux de pouvoir sur des administrations également efficaces. Ici, il convient de souligner que les villes pourraient jouer un rôle important de levier de changement sur les autres niveaux de pouvoir tout en constituant des laboratoires intéressants d'innovations dans les services publics.

Pour conclure

Plutôt que de reprendre point par point les principaux apports de cette enquête, il nous semble opportun d'ouvrir notre propos sur une réflexion plus stratégique ou plus politique qui nous semble se profiler derrière les très nombreux travaux et discours que l'on consacre aujourd'hui au « guichet unique ». Cette réflexion concerne le statut sociologique de ce concept dont on a pu percevoir tout au long du commentaire fait aux résultats de l'enquête la pauvreté d'application sur le terrain administratif mais aussi la fragilité et la pluralité conceptuelle.

Force est alors de constater que le pouvoir sociologique de ce concept se situe ailleurs, en dehors du champ instrumental des quelques modifications ou transformations administratives observables actuellement. En effet, le concept de guichet unique nous semble jouer aujourd'hui un rôle de catalyseur pour des débats beaucoup plus fondamentaux qui concernent la notion même de service public et l'organisation actuelle des administrations publiques. À travers ce concept et tout ce qu'il sous-entend en termes d'approche orientée vers l'utilisateur, c'est à un véritable changement de paradigme administratif que nous convie le guichet unique. D'une organisation orientée vers l'administration et le respect des lois, on ouvre la réflexion sur une organisation orientée vers l'administration de la personne dans sa vie publique et de citoyen. Une telle réflexion ne pourra sur le long terme se satisfaire d'innovations en mode mineur, fussent-elles appuyées sur des technologies sophistiquées. Pour bâtir une telle réforme, sans doute faudra-t-il prendre le temps de se tourner d'abord vers les usagers de l'administration, les écouter et les entendre sur les améliorations qu'ils attendent de leur service public dans les différentes sphères administratives qui les concernent. Et partant de ces attentes, transformer progressivement, chantier par chantier et sans précipitation politique, les pratiques et les cultures administratives.

Méthodologie utilisée dans le cadre des études de cas

Dans cette partie consacrée à la méthodologie de notre recherche, nous allons dans un premier temps éclairer le lecteur sur les critères qui ont guidé le choix des 6 études de cas sur lesquelles se baseront nos analyses des points forts et des points faibles de la gestion des projets. Nous présenterons ensuite la grille d'analyse ayant servi de support au rassemblement d'information pertinente sur les cas. Cette grille a été construite en étroite collaboration avec notre partenaire québécois, le CEFRIO (Centre Francophone de Recherche en Informatisation des Organisations) afin de permettre un partage d'expériences entre réalités nord-américaines et européennes.

Sélection des cas

Nous avons dans un premier temps et dans la mesure du possible dressé un état des lieux en matière de développement de guichets uniques tant en Belgique qu'à l'étranger. En partant du recensement effectué dans le rapport COST A14, notre recherche s'est enrichie de façon substantielle via la participation à diverses conférences, la lecture de rapports en la matière ainsi que par une exploration du net. La liste des sites et rapports les plus intéressants est disponible dans la bibliographie.

Dans un second temps, il nous a fallu sélectionner selon divers critères les six études de cas allant servir de base à notre étude.

Citons comme critères de sélection :

- la diversité des modes de gestion appliqués aux projets ;
- les types de partenariat favorisés au cours du développement ;
- la diversité technologique ;
- le degré d'intégration des services.

Finalement et en accord avec les chefs de projets désireux de participer activement à notre étude, notre choix s'est arrêté sur les six cas suivants :

Hotjob www.hotjob.be	Belgique	Commanditaire : Le FOREM Plate-forme d'échange à destination des demandeurs d'emploi et des entreprises.
AEAT www.aeat.es	Espagne	Commanditaire : Agence de taxation espagnole Guichet unique permettant aux contribuables (citoyens et entreprises) de remplir en ligne leur déclaration d'impôt, de payer leurs taxes ou de réclamer des remboursements.
BOS http://www.bremen-online-service.de/start.html	Allemagne	Commanditaire : Ville de Brême Portail sécurisé offrant en ligne un ensemble de services publics et privés
Téléphone Vert/ Site Carrefour de la Région Wallonne http://www.wallonie.be	Belgique	Commanditaire : Ministère de la Région Wallonne – Secrétariat général. Call centre et site Internet à destination du citoyen principalement en tant que support dans sa recherche d'information.
BTP	Canada	Commanditaire : Ministère des affaires sociales et communautaires Le « Business Transformation Projet » constitue un

		vaste projet de réorganisation dans le domaine de l'aide sociale.
FFFS	Canada	Commanditaire : Commission de réduction des formalités administratives Projet de réduction des formalités administratives et constitution d'une base de données de tous les formulaires administratifs existants

Ces six guichets uniques sont représentatifs des trois typologies exposées précédemment : le « first stop », « le multiple services » et le « one stop shop ».

Guichet unique	Informationnel	Transactionnel
Non intégré	▪ Téléphone vert/ site carrefour RW	▪ Fewer Forms Faster Services
Intégré		▪ BOS, AEAT, Hotjob, BTP

Notre échantillon comprend donc quatre exemples de « one stop shop », actuellement à des stades d'avancement assez différents. BOS et AEAT présentent ainsi un caractère tout à fait intégré avec le back office et tous deux offrent des services de signature et de paiement électroniques. Hotjob et BTP semblent un peu moins avancés au niveau de cette intégration du back office mais ils présentent tout de même un réel caractère interactif. Relevons par exemple la possibilité offerte aux citoyens et aux entreprises de créer, poster ou consulter un ensemble d'offres et de demandes d'emploi via la plate-forme Hotjob. Citons encore le service de téléphonie interactive qui permet aux bénéficiaires de l'aide d'état canadienne de consulter à tout moment l'état de leur dossier ou d'introduire toute modification de leur revenu ou de leur situation familiale.

Nous avons également choisi d'étudier un exemple de « multiple services » avec FFFS, que l'on pourrait qualifier en simplifiant de base de données centralisée de formulaires en ligne. Enfin, nous nous attarderons sur un exemple « historique » de « first stop of information » avec le projet du Téléphone Vert - Site carrefour de la Région Wallonne, véritable source d'information à destination des citoyens ou des agents de l'administration.

Grille d'analyse

Construction du guide d'entrevue

Les interviews menées au cours des diverses entrevues sont basées sur un guide d'entretien dont la première version fut développée en collaboration avec le CEFRIO¹¹.

Le CEFRIO (Centre Francophone de Recherche en Informatisation des Organisations) est actuellement en charge d'un projet sur les nouveaux modèles de collaboration entre le secteur public et privé¹². C'est dans ce contexte bien spécifique que le CEFRIO a proposé à la CITA d'effectuer une des six études de cas selon leur méthodologie et en utilisant le guide d'entrevue développé par leurs services. Les interviews de l'étude de cas Hotjob.be furent donc menées à l'aide de ce guide d'entretien.

Cette première version fut par la suite modifiée et adaptée aux besoins propres du présent projet afin de l'adapter davantage aux questions qui nous préoccupaient.

¹¹ <http://www.cefrio.qc.ca/indexAccueil.cfm>

¹² http://www.cefrio.qc.ca/projets/proj_12.cfm

Le guide d'entrevue reflète un certain nombre d'interrogations que nous souhaitons lever au cours des études des différents cas sélectionnés.

Les principaux thèmes sont les suivants :

- organisation générale du projet ;
- services offerts – réorganisation ;
- technologie – sécurité ;
- la collaboration ;
- le coût ;
- promotion – performance – satisfaction.

Ces divers points ont été abordés au cours d'interviews avec les chefs de projet ainsi qu'avec un certain nombre de personnes impliquées directement ou indirectement dans le développement du projet.

Les informations ainsi récoltées ont été recoupées ou encore complétées par un ensemble de documents tels que des rapports internes d'évaluation, des rapports d'activités, des articles de journaux, des sites Internet, des rapports d'évaluation, etc.

Guide d'entrevue

Données générales	
Quelle est la première idée qui vous vient à l'esprit lorsque vous pensez à ce projet ?	
Quel est votre formation de base ?	
Pouvez-vous décrire brièvement le projet et votre rôle au sein de celui-ci ?	<ul style="list-style-type: none"> - Historique - Contexte - Ampleur du projet - Initiateur, sponsor - Objectifs - Participants - Retombées projetées ...
Quels sont les points marquants du projet ?	
Quels sont, selon vous, les éléments qui ont favorisé le déroulement du projet ? (classement)	
Quels sont les éléments qui ont limité le déroulement du projet ? (classement)	

Organisation générale du projet	
Pouvez-vous décrire l'organisation générale du projet ?	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Steering committee</i> - Fréquence des réunions - Les différents rôles - Outils de contrôle - Résolution de conflits - etc.
Avez-vous modifié cette organisation en cours de route ? Si oui, pourquoi ?	

Services offerts — Réorganisation	
Pouvez-vous décrire les services offerts par votre guichet ? Pouvez-vous justifier ce choix ?	<ul style="list-style-type: none"> - Méthode de sélection - Critères de sélection
Ce projet a sans doute amené certains changements dans votre organisation interne. Si oui, quels sont ces changements ? Comment les avez-vous gérés ?	<ul style="list-style-type: none"> - Moyens pris ? - Processus mis en place ? - Nombre d'agents concernés directement/indirectement ?

Qu'est-ce que ce projet a permis de faire mieux ou autrement que ce qui se faisait avant ?	- Description avant/après (délais, clientèle, disponibilité, qualité,...)
Quels ont été les points critiques lors de cette réorganisation ? Les résistances ? Comment les avez-vous gérés ?	

Technologie — Sécurité

Pouvez-vous nous parler des solutions technologiques envisagées pour ce projet ? De celle(s) retenues ? Pourquoi ces choix ? Critères de sélection ?	<ul style="list-style-type: none"> - Outils informatiques de télécommunication - Matériels et logiciels - Personnel et expertise
Etes-vous satisfait de ce choix ? Du processus de sélection ?	
Comment tout ce dossier technologique a-t-il été géré ?	<ul style="list-style-type: none"> - Par qui ? - etc.
La technologie a-t-elle été un facteur positif ou négatif dans ce projet ?	- Justification

Collaboration

Pouvez-vous nous parler des partenaires impliqués et de leur collaboration à ce moment ?	<ul style="list-style-type: none"> - Processus de sélection des partenaires ? - Organisation du groupe ? - Formalisation des processus de décision ? - Répartition des rôles ? - Relations/conflits ? - Mode de relation privilégié et pourquoi ?
Pouvez-vous décrire le processus de collaboration ? Ce processus de collaboration a-t-il changé au cours du temps ? Si oui, pourquoi ?	<ul style="list-style-type: none"> - Leadership ? - Objectifs de chacun ? Ont-ils changé en cours de projet ? - etc.
Comment se sont déroulées les relations avec chacun de vos partenaires ?	<ul style="list-style-type: none"> - Confiance - Négociations - Engagement - etc.
Quels sont, selon vous, les éléments qui ont favorisé le déroulement du processus de collaboration ?	
Quels sont, selon vous, les éléments qui ont limité le déroulement du processus de collaboration ?	- Solutions ?
Comment évaluez-vous les résultats du processus de collaboration ?	<ul style="list-style-type: none"> - Objectifs atteints ? - Équité ? - Climat de confiance ? - Retombées supplémentaires pour les prestataires ? - etc.
Si c'était à refaire, géreriez-vous cette (ces) collaboration(s) de la même manière ?	

Coût

Budget total du projet?	
Proportion de chaque poste ?	<ul style="list-style-type: none"> - Technologie/matériel - Software - Consultance - Formation - Maintenance - Promotion - Réorganisation - Maintien de l'ancienne technologie
Comment évaluez-vous le bénéfice du projet pour l'administration ?	

Promotion — Performance — Satisfaction	
Comment avez-vous choisi de faire la promotion du projet ?	- Bouche à oreille - Campagne de pub - etc.
Comment évaluez-vous les résultats du projet ?	- Objectifs atteints ? - Respect des échéanciers ? - Respect des budgets ?
Quel est le niveau de satisfaction des utilisateurs externes du service ? Comment évaluez-vous cette satisfaction ?	- Outil ? - Fréquence des enquêtes ?
Quel est le niveau de satisfaction du commanditaire du projet ? Satisfaction des agents ? Comment l'évaluez-vous ?	- Outil ? - Fréquence des enquêtes ?
Le projet a-t-il amené des retombées supplémentaires sur la prestation du service ?	
Quels ont été les bénéfices d'un tel projet pour votre service ? (Quantifiable/non quantifiable)	
Pour terminer	
Si vous deviez refaire un projet de prestations de services publics, le referiez-vous de la même manière ? Si non, que changeriez-vous ?	

Les six études de cas

1. Etude de Hotjob.be

Hotjob dans son contexte

De l'ONEM au FOREM

Dès la fin des études, l'inscription au chômage constitue l'une des démarches administratives incontournables. Cette inscription permettra au jeune de conserver ses droits à la sécurité sociale restant ainsi temporairement couvert par la mutuelle de ses parents. L'inscription au chômage lui confère d'autres avantages tels que par exemple la possibilité de décrocher un emploi subsidié grâce auquel l'employeur bénéficiera de réductions de cotisations sociales ou encore de prime d'embauche, etc.

Jusqu'en 1989, l'inscription au chômage devait se faire à l'ONEM (Office National de l'Emploi). Cependant, suite à l'adoption de la loi spéciale du 8 août 1980 sur les réformes institutionnelles, on assiste à l'amorce d'une scission des compétences au niveau régional, communautaire et national. En 1989, cette scission devient opérationnelle. L'ONEM reste compétente en matière de gestion de l'assurance chômage tandis que les matières régionalisées (placement des demandeurs d'emploi) et communautarisées (formation professionnelle des demandeurs d'emploi et des travailleurs) sont maintenant du ressort d'organismes nouvellement créés :

	Emploi	Formation
Région Wallonne	FOREM	FOREM
Région flamande	VDAB ¹³	VDAB
Communauté germanophone	ADG ¹⁴	ADG
Région Bruxelles capitale (francophone)	ORBEM ¹⁵	Bruxelles Formation
Région Bruxelles capitale (néerlandophone)	BGDA ¹⁶	VDAB

La mission du FOREM

Le FOREM a une double mission:

- le service aux particuliers en matière d'emploi et de formation : le FOREM s'engage à aider le demandeur d'emploi à chercher et à décrocher un contrat ainsi qu'à le former selon son profil et ses desiderata ;
- le service aux entreprises en matière de recrutement et de formation du personnel ;

La gestion des offres d'emploi constitue donc la mission de base de ce service public.

Citons quelques chiffres¹⁷ :

En 2000, le FOREM recense un total de 234 568 demandeurs d'emploi que l'on peut répartir par sexe et classes d'âge comme suit :

¹³ Vlaams Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding

¹⁴ Arbeitsamt der Deutschsprachigen Gemeinschaft

¹⁵ Office Régional Bruxellois de l'Emploi

¹⁶ BrusselsenGewestelijke Dienst voor Arbeidsbemiddeling

¹⁷ Les chiffres sont tirés du rapport statistique 2000

Classes d'âge	Hommes	Femmes	Total
- 25 ans	27 010	30 927	57 937
25 à – 40 ans	44 168	65 656	109 824
40 à – 50 ans	24 488	28 876	53 364
50 ans et plus	7 259	6 184	13 443
Total	102 925	131 643	234 568

Cette même année, le FOREM a géré 53.000 offres d'emploi diffusées au travers de nombreux canaux tels que l'affichage dans les centres FOREM et chez les partenaires, la jobline, Internet, la télévision, la presse écrite ou encore la radio (avec un taux de satisfaction de 80,5%).

Le FOREM a également dispensé (en gestion propre ou en partenariat) un total de 18 000 formations ce qui représente 6 548 527 heures de formation.

Le statut

Comme nous l'évoquions précédemment, le FOREM a été créé par un décret du conseil régional wallon du 16 décembre 1988 lui accordant le statut d'organisme d'intérêt public régional de catégorie B18. Le FOREM bénéficie d'une autonomie de gestion, exercée, dans son cas, par un comité de gestion.

Le FOREM possède 150 sites répartis sur le territoire wallon pour un budget de 10 milliards de francs et 3200 agents faisant de cet organisme le plus gros pararégional wallon.

Après les élections législatives de juin 1999, le nouveau gouvernement wallon lance un programme baptisé "Contrat d'Avenir pour la Wallonie".

Les autorités politiques y confirment leur souhait de modernisation et d'amélioration des performances des services publics.

Marie Arena, ministre wallonne de l'emploi et de la formation, signe le 17 avril 2001 le nouveau contrat de gestion 2001-2005 incitant le FOREM à se restructurer de façon à bien séparer les activités qui continueront, par nature, à dépendre du service public et celles qui seront désormais soumises à la concurrence.

Le nouveau FOREM sera compartimenté en trois divisions:

- on distinguera une fonction de "régisseur ensemblier" consistant notamment à mettre en œuvre les politiques de l'emploi définies par le gouvernement. C'est à ce niveau que s'effectuera le travail de coordination des opérateurs, d'information et d'orientation des usagers et des entreprises ;
- un second étage est réservé à la fonction d'opérateur public de formation: il s'agit de services gratuits rendus aux demandeurs d'emploi, aux travailleurs et aux entreprises dans le domaine de la formation professionnelle ;
- enfin une société anonyme de droit public qui hébergera les activités payantes, de nature commerciale, telles que l'intérim ou la sélection de personnel.

¹⁸ Chaque organisme d'intérêt public (OIP) est créé par une loi dont une des dispositions introduit l'organisme listé dans la loi du 16 mars 1954. Cette loi organise l'organisme. A la différence de l'entreprise d'état, ils sont dotés d'une personnalité juridique propre. Il y a quatre catégories (A, B, C et D). Les catégories B, C, et D sont sous l'autorité de tutelle, c'est-à-dire que l'OIP a sa propre gestion, mais que ses décisions sont sous le contrôle de l'état. Bon nombre d'organismes appartenant à la catégorie B sont créés par association de pouvoirs publics ou l'association des pouvoirs publics avec des partenaires privées.
(source : <http://pipeline.ovh.org/t11/210610dpea.shtml>)

Le FOREM doit donc adapter ses outils aux nouvelles exigences de la concurrence, tout en assurant la continuité du service public.

Le financement

Les principales sources de financement du FOREM sont:

- subvention inscrite au budget de la Région Wallonne: 76,55%
- fonds social européen: 0,84%
- recettes diverses, notamment la vente de biens ou services résultant de l'activité du FOREM et des produits financiers: 1,89%
- recettes d'organismes autres que la tutelle: 0,81%
- compte de réserve: 15,28%
- etc.

Les facteurs déclencheurs

☞ Les enquêtes

Le contrat de gestion 1996-1999 impose au FOREM des résultats concrets et ambitieux. En 1997, le FOREM fera son autocritique à l'aide de deux études menées auprès des clients par des acteurs externes.

La première enquête est une étude de satisfaction des clients externes et la seconde, une étude d'image du FOREM. Toutes deux seront menées sous forme de sondages.

Les résultats ne sont pas brillants et relèvent un certain nombre de carences.

Baromètre de satisfaction

Taux de satisfaction	1997
Particuliers Chercheurs d'emploi	51%
Travailleurs Plan de Résorption du Chômage	60%
Stagiaires de la formation	66%
Entreprises Utilisatrices d'intérim	71%
Clientèles des services de l'emploi	55%
Occupant des travailleurs Plan de Résorption du Chômage	65%

Les principales critiques adressées au FOREM peuvent être résumées comme suit :

- le FOREM ignore le service sur mesure. Le client veut une gestion personnalisée de sa demande par l'intermédiaire d'un interlocuteur unique qui lui proposerait une offre intégrée de services adaptée à sa situation ;
- selon les entreprises, il existe peu d'adéquation entre l'offre et la demande d'emploi ;
- le FOREM prend peu en compte le secteur tertiaire.

Etude d'image

Image spontanée du FOREM	Particuliers	Entreprises
Connotations positives	54%	54%
Connotations neutres	20%	22%
Connotations négatives	26%	24%

Le nom du FOREM dit quelque chose à quasiment tout le monde mais la majorité des particuliers considère le personnel du FOREM comme restant des « fonctionnaires » et/ou des « administratifs ».

Bon nombre de personnes ont encore largement tendance à confondre les activités du FOREM et de l'ONEM.

Le manque de flexibilité et de communication sont les points faibles soulevés par l'enquête.

L'audit n'était toutefois pas entièrement négatif et ne manqua pas de relever le potentiel humain et le dynamisme présents dans l'entreprise.

☞ Contexte belge et international

Il est également tout à fait primordial d'évoquer brièvement le contexte belge et européen relatif au secteur de l'emploi qui influence, sans aucun doute, les choix stratégiques du FOREM.

Au niveau européen, citons principalement l'adoption, en 1996, de la convention N°181 de l'Organisation Internationale du Travail (OIT)¹⁹ recommandant l'ouverture du marché de l'emploi et l'instauration d'un marché dans lequel les services publics de l'emploi et les entreprises privées entrent librement en concurrence. La convention est toujours en cours de ratification en Belgique.

La concurrence vient donc non seulement de l'international mais se marque également de plus en plus au niveau régional. Il existe déjà en Belgique une multitude d'agences privées d'interim, de placement et de formation agissant en concurrence avec le FOREM.

La combinaison des facteurs liés à l'ouverture du marché de l'emploi ainsi qu'aux résultats mitigés des enquêtes menées en interne pousse le FOREM à adapter sa stratégie de développement et à adopter un nouveau modèle d'organisation.

Comme nous venons de le voir, la convention de l'O.I.T., en cours de ratification, les résultats de l'audit externe et les objectifs du contrat de gestion 1996-1999 forcent le FOREM à adopter un nouveau mode de fonctionnement majoritairement axé vers l'extérieur.

Dans son nouveau plan d'action, le client (particulier et entreprise) se voit désormais au centre des préoccupations de l'organisation. Cependant, le FOREM, restant avant tout un service public, doit toujours accorder une grande importance à l'égalité des chances ainsi qu'à l'accessibilité de ses services à tous.

A la même époque, la problématique du guichet unique émergeait en Belgique. L'idée était donc tout naturellement d'étudier si une telle solution pouvait être envisagée comme point de contact électronique pour le citoyen et c'est dans ce contexte particulier que, peu à peu, le projet hotjob a pris vie.

Hotjob.be

En bref

Projet Hotjob : étapes principales	
1997 - Début	L'idée initiale est lancée
1997 – Juin	Recrutement de l'équipe chargée de l'implémentation. Chaque membre sera recruté en dehors de la structure du FOREM.
1997 – Octobre	La première équipe est en place, constituée d'une quinzaine de personnes. La

¹⁹ <http://www.ilo.org/public/french/>

	phase d'analyse peut débuter.
1999 – Novembre	La première version du site Hotjob.be est mise en production.
2000 – Mars	Création de la DSI (Direction du système d'information). L'équipe passe de 15 à 60 personnes.
2000 – Mars	Création d'un back office
2001 – Juin	Lancement de deux nouveaux services sur le portail : « My hotjob » et « espace jeunes ».

👉 **Financement**

Le montant total annuel du projet s'élève à environ 2.200.000 euros. Le poste de dépenses le plus important étant celui de la consultance pour un montant annuel de plus de 1.230.000 euros en l'an 2000.

👉 **Impact en interne**

Il n'est pas facile de quantifier le nombre d'agents internes directement touchés par l'implémentation de hotjob. Ils le sont tous mais à des degrés divers, les principaux services étant :

- les Espaces Ressources Emploi (anciens ateliers pour l'emploi) : au niveau de la gestion des CV ;
- les agents entreprises (service relation forem/entreprise) : au niveau de la gestion des CV et des offres ;
- les agents chargés de la qualification des offres (2 à 3 directions générales).

A l'heure actuelle, l'équipe hotjob se charge toujours de nourrir le site. Elle est également chargée de l'actualisation et de la vérification des données avec l'aide ponctuelle des webcoaches. Cependant, l'idée de la création d'un comité de rédaction fait son chemin. Cette équipe travaillerait à temps plein sous la responsabilité de l'équipe hotjob.

👉 **Impact en externe**

Le tableau suivant issu du rapport statistique 2000²⁰ nous donne un aperçu de la fréquentation du site par zone géographique.

	Jan 2000 à Juin 2000	Juil. 2000 à Déc 2000	Total 2000
Nombre d'offres déposées en ligne	942	1114	2056
Répartition géographique			
Région wallonne	521	498	1019
Région flamande	27	312	339
Région Bruxelles-capitale	326	166	492
UE (Hors Belgique)	63	130	193
Hors Union Européenne	5	8	13

²⁰ http://www.hotjob.be:80/francais/Service/medias/publications/rapport_stat.pdf

Choix et présentation des services



☞ Services offerts

Les services offerts via le portail Hotjob.be sont répartis en deux grandes classes en fonction du type de l'utilisateur externe : l'accès aux particuliers et l'accès aux entreprises.

Le tableau suivant donne une brève description des différents produits par classe d'utilisateurs.

Produits Hotjob

Produit	Description
<i>Services aux particuliers</i>	
Jobs consultation des offres d'emploi	Recherche par critères, par arborescence. L'utilisateur peut sauvegarder sa recherche et peut également choisir de recevoir les résultats par mail. L'utilisation de ce service nécessite l'enregistrement préalable sur le site.
Jobspot découvrir les entreprises qui recrutent	Il est possible de consulter les offres par entreprises ou en fonction du propre profil de l'utilisateur. Il est possible de répondre directement à l'entreprise demandeuse. L'utilisation de ce service nécessite l'enregistrement préalable de l'utilisateur.
CV en ligne	Le site hotjob propose un layout standard de CV en ligne.

dépôt du CV en ligne :	L'utilisateur peut faire appel au back office en cas de besoin. Le CV restera actif sur le site pendant trois mois. Il est évidemment possible de l'actualiser régulièrement afin de le diffuser à nouveau et de consulter les statistiques de visualisation.
Inscription en ligne s'inscrire au FOREM	
Mode d'emploi s'informer sur l'emploi	Ce service est avant tout informationnel. Il répond à un ensemble d'interrogations classiques telles que : Comment choisir sa profession ? comment optimiser sa recherche d'emploi ? Qu'en est-il de la législation du travail ? etc. Il n'est pas nécessaire d'être inscrit sur le site pour avoir recourt à ce service.
Se former trouver une formation	Cette option informe sur les possibilités de formation en Belgique et à l'étranger. Le service propose également un ensemble de liens vers des sites consacrés à la formation en Belgique et à l'étranger.
Espace jeunes	L'espace jeune se veut plus adapté aux besoins spécifiques des jeunes. Il explique quelles sont les démarches possibles après l'école, comment gérer les premières interviews d'embauche, comment créer un premier CV, etc.
<i>Services aux entreprises</i>	
Jobs dépôt des offres d'emploi	L'offre plus ou moins personnalisée créée par l'entreprise est diffusée sur le site dans les 48 heures. L'utilisation de ce service nécessite l'enregistrement préalable de l'entreprise sur hotjob.
Jobspot personnalisation des offres d'emploi	L'entreprise peut personnaliser son offre d'emploi afin de la rendre plus attractive et plus visible sur le site (en incorporant par exemple des images). Ce service est payant.
Focus gérer les réserves de recrutement	Ce service permet à l'entreprise de créer jusqu'à trois réserves de recrutement pour des profils qu'elle recherche régulièrement. Ce service est payant.
CV en ligne consultation des CV en ligne	Ce service offre à l'entreprise la possibilité de consulter la base de données des candidats. Elle pourra effectuer un recherche selon différents critères. Si ce service reste gratuit, l'entreprises devra toutefois être préalablement enregistrée sur HOTJOB.
Espace entreprises trouver des informations pratiques	L'espace entreprises fournit un ensemble d'informations utiles, les principaux thèmes étant : Les métiers (dictionnaire des métiers et des professions nécessaire à la rédaction des offres d'emploi), les contrats de travail, la sécurité sociale, les conseils utiles au lancement d'une start up, etc.
Formation	Ce service propose des informations relatives aux formations destinées aux entreprises. Le service propose également un

formation du personnel	ensemble de liens vers des sites consacrés à la formation tant de l'employeur que du personnel.
<i>Services accessibles à tous</i>	
My Hotjob	Ce nouveau service permet à l'utilisateur de disposer d'informations personnalisées en un seul endroit. Après s'être identifié, l'utilisateur pourra consulter les CV ou les offres correspondants à ses critères. Il recevra des articles et de l'information rencontrant ses attentes définies au préalable dans ses préférences, etc.
Kiosks	Kiosk est un espace ouvert à tous. Il contient un forum et des FAQ's posées par les entreprises et les particuliers.
Scoop	Scoop est le magazine hebdomadaire en ligne du portail. Il propose une série d'articles traitant de sujets d'actualité relatifs au monde de l'emploi et de la formation.

☞ **Support technologique**

Le dévoilement complet des solutions technologiques adoptées par le projet HOTJOB ne s'avère pas possible dans le présent rapport. Il faut savoir que HOTJOB est une marque déposée et que tous les projets développés sous ce nom se trouvent protégés par une politique de copyright extrêmement stricte allant jusqu'à la protection du code informatique même.

Cependant les choix technologiques relèvent de différentes pratiques:

- citons d'abord le concours à l'issue duquel le partenaire privé chargé du développement technique devait être sélectionné. Une telle pratique permet une vue d'ensemble sur toutes les technologies disponibles (et pourquoi pas innovantes) présentées par les différents concurrents ;
- le benchmarking ;
- la veille technologique, ou encore R&D, pratiquée par tous les membres de l'équipe et permettant de détecter les nouvelles tendances s'il y a lieu. Une politique de déplacements tant en Belgique qu'à l'étranger offre l'opportunité d'aller voir ce qu'il se passe ailleurs si besoin est.

Gestion du projet

☞ **Présentation de l'équipe**

Les membres de l'équipe, recrutés pour participer au projet hotjob, présentent des formations professionnelles très variées.

Le manager du projet possède, par exemple, une licence en archéologie et un doctorat en philosophie et lettres. Il a travaillé quelques temps sur les thématiques technologiques dans la topographie sous-marine et dans l'élaboration de multimédia dans le domaine de la pédagogie universitaire pour enfin se spécialiser dans la relation homme/machine.

L'équipe recrutée à la base du projet était constituée, en partie, de chercheurs universitaires, de techniciens ou enfin de jeunes diplômés présentant tous des potentialités variées permettant d'aborder la problématique de l'emploi de manière différente (notamment sous l'angle anthropologique).

L'idée de départ était véritablement de privilégier la polyvalence des profils des individus dans le but de construire un espace d'information correspondant aux besoins de l'utilisateur.

Citons par exemple la présence de linguistes, de pédagogues, de sociologues, de psychologues, de spécialistes de la technique ou encore de spécialistes de l'ergonomie.

Le management déclare avoir constitué cette équipe très hétérogène non pas dans le but de faire de la technique pour de la technique mais plus fondamentalement pour répondre à un besoin par l'intermédiaire d'un portail.

☞ **Positionnement interne et gestion de projet**

Positionnement interne

La réflexion quant à la valeur ajoutée des nouvelles technologies et le travail de conception d'un guichet unique est entamée début 1997. Les choix de gestion et de conception du projet se porteront sur la création d'une nouvelle entité entièrement dédiée à cette tâche: nouvelles procédures GRH, nouveaux modes de recrutement, nouveau comportement managérial. L'étude conceptuelle aboutit au décrochage d'un gros budget sur trois années et en octobre 1997, l'équipe SIC (Système d'Information Client) est déjà constituée d'une quinzaine de personnes aux profils les plus divers.

Jusqu'au lancement de Hotjob, en 1999, le management choisit de développer ses applications de manière extrêmement autonome, en milieu fermé. Les contacts avec les agents internes du FOREM sont rares et difficiles.

Ce choix s'explique d'abord et avant tout par des impératifs liés au planning relativement serré du projet. La « lourdeur » de l'administration publique effraie et l'éventualité d'un développement interne du portail est rapidement écartée. Le cœur de l'application sera donc développé en vase clos, par une équipe spécialement recrutée, pour être imposé, par la suite, à l'ensemble des agents du FOREM.

Le management est toutefois conscient du danger d'une telle approche et du risque important de voir la solution rejetée peu après son lancement.

Le projet a donc bel et bien été initié par le FOREM et pourtant l'équipe fait tout pour s'en démarquer à commencer par le choix du nom du portail : « hotjob.be » et non pas « forem.be ».

Les résultats de l'enquête sur l'image du FOREM ne sont certes pas étrangers à ce choix. La stratégie est de mettre toutes les chances du côté du projet en préférant ne pas se voir assimilé à l'image quelque peu négative véhiculée par l'institution publique avant que le portail n'ait véritablement fait ses preuves.

Gestion de l'équipe

L'équipe S.I.C. adopte, dès le départ, une hiérarchie assez plate ce qui s'explique par la petitesse de l'équipe (15 personnes).

En mars 2000, l'équipe S.I.C. est intégrée à la D.S.I. (Direction du Système d'information) passant ainsi d'un effectif de 15 à 65 personnes. Le manager de SIC reprend la direction de la D.S.I.

L'équipe est à présent organisée en trois pôles :

- le pôle *data* qui intègre l'ancienne équipe S.I.C. et qui continue de s'occuper de l'évolution et du développement de hotjob ;
- le pôle *exploitation* responsable de la logistique de l'informatique, etc. ;

- le pôle *projet* ayant d'avantage des activités à destination de l'interne.

Le choix d'une hiérarchie relativement plate n'en sera pas modifié pour autant.

Au management de la D.S.I., on trouve deux personnes: un CTO²¹ qui s'occupe de l'apport technique et un CEO²² qui gère le volet stratégique. Certains sous-projets sont conduits par des responsables de projet.

Il n'y a pas de tradition de gestion et de management dans le service public. L'équipe adopte une méthodologie de gestion de projet informatique standard appelée WBS²³. Les ressources sont allouées en fonction du planning qui lui-même sera défini par rapport aux livrables.

Le principal outil d'aide à la gestion de projet est un site sur lequel se trouve différents éléments tels que les PV de réunion, les documents de travail, différentes informations sur les outils techniques utilisés sur le projet, etc.

Il existe également un site test de toutes les applications en développement. Le site du projet est géré par le partenaire Software AG.

Suite à l'absorption de l'équipe S.I.C. par la D.S.I., l'organisation a bien entendu quelque peu évolué. L'effectif ayant substantiellement augmenté, la distribution des rôles a donc changé et les livrables se sont affinés au cours du temps. Les points notables en la matière sont les suivants:

- un accroissement de l'effectif requiert forcément plus de tâches administratives. Toutefois, aucun service ne sera spécialement créé à cet effet ;
- le reporting devient plus formel, les plans d'action plus clairs et définis ;
- le management accorde une importance particulière à la standardisation qui devient le maître mot que ce soit au niveau du reporting, de la to-do list ou encore de la définition du plan d'activités, etc. ;
- l'équipe développe son propre outil de gestion des ressources humaines ainsi qu'une couche assurant le suivi financier collée sur le système du FOREM.

👉 **Approche des besoins du client**

Le choix des services offerts à l'utilisateur externe relève de différents facteurs et/ou techniques :

- citons tout d'abord un ensemble de services largement dépendants des facteurs endogènes liés à l'activité même du FOREM et à ses deux missions de base à savoir: l'aide aux particuliers en matière de recherche d'emploi et de formation et l'aide aux entreprises en matière de recrutement et de formation du personnel.
Les services typiquement visés sont l'offre d'emploi, le CV en ligne, l'aide à la formation, etc. ;
- une deuxième méthode utilisée dans le but d'identifier les besoins des utilisateurs potentiels est celle de l'étude de marché réalisée en trois phases selon une approche marketing :
 - interviews de panels ;
 - sur base des résultats de l'enquête il y a élaboration de guides et de scénarii ;
 - en fonction de chaque groupe cible identifié (PME, grosses entreprises, jeune demandeur d'emploi, chômeur de longue durée,...) il y a affinement de la vue de la

²¹ Technical Executive Officer

²² Chief Executive Officer

²³ « Work Breakdown Structure ». Cet outil propose une méthode de décomposition fonctionnelle des tâches du projet.

segmentation à l'aide d'une analyse qualitative menée sur chacun de ces groupes, le but étant de s'adapter au public en fonction de son profil.

- l'identification des clients nécessaire à l'accès de certains produits en ligne fournit bon nombre d'informations aux membres de l'équipe hotjob sur les habitudes d'utilisation et de consommation. A l'aide de ces données, il est tout à fait possible de réaliser une étude comportementale en vue de comprendre réellement qui sont les clients et ce qu'ils cherchent pour enfin leur fournir l'information souhaitée sous la forme désirée. Le nouveau produit, "My Hotjob" est le résultat de ce genre d'approche.

Cette méthode permet, en outre, de mettre en exergue des potentialités de services que les études de marché n'ont pu identifier jusque là. Citons, par exemple, les résultats issus de l'analyse des requêtes effectuées via le moteur de recherche multi-critères du portail HOTJOB. L'analyse a montré que la plupart des utilisateurs emploient des requêtes extrêmement simples sans fioritures. Les personnes responsables de l'étude en ont déduit une méconnaissance de l'outil et des stratégies de recherche, l'idée étant, à terme, de concevoir des outils d'accompagnement et d'aide à la décision.

☞ **Stratégie générale de développement**

L'approche favorisée par le management est une approche marketing de la problématique du positionnement on line l'idée étant d'offrir régulièrement de nouveaux services au client (il y a apparition de nouveaux produits en ligne tous les six mois environs).

Il s'agit de favoriser l'interaction entre le forum et l'utilisateur externe, de l'intéresser et de le pousser à revenir en titillant continuellement sa curiosité. Cette approche a été choisie par opposition au développement d'une solution finale et fixe imposée une fois pour toutes.

Le portail Hotjob.be est lancé en novembre 1999 et subit, depuis lors, des modifications et des améliorations constantes. Aucune date de fin de projet n'a été prévue à ce jour.

☞ **Promotion interne et externe**

En externe

Initialement, la publicité et le marketing visant à promouvoir le projet auprès des utilisateurs externes ne sont pas très poussés.

Une ou deux fois par an, une grande campagne de promotion est organisée dans des magazines spécialisés, à la radio ou encore dans des foires.

Cette faiblesse marketing était, dès le départ, un choix délibéré. Toute campagne demande du temps, de l'énergie et de l'argent. La stratégie de la DSI, SIC à l'époque, était de se concentrer presque exclusivement sur le développement des services du portail se laissant ainsi la possibilité, à terme, de repenser au marketing en cas de succès assuré du projet.

Aujourd'hui, le lancement du nouveau produit « My Hotjob » se fait plus voyant.



Il faut aussi savoir que la force du FOREM réside également dans son réseau de 3000 agents disséminés dans toute la Wallonie. Il s'agit là d'un moyen de diffusion de l'information à grande échelle qui constitue une force indéniable.

A contrario, mal utilisé, cet atout peut tout aussi facilement jouer en défaveur du projet.

C'est malheureusement ce qui s'est produit dans un premier temps au lancement de Hotjob en 1999. Les agents du FOREM, en contact permanent avec les demandeurs d'emploi et/ou les entreprises, ont poursuivi leur travail quotidien sans faire la promotion du nouvel outil à l'extérieur.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette constatation :

- d'une part, les développements du portail se sont faits de manière opaque aux yeux de la plupart des agents du FOREM, en vase clos comme expliqué précédemment. Il est dès lors très difficile pour ces agents de s'impliquer par la suite et de prendre le relais des opérations consistant à faire la promotion d'un outil dont ils ne maîtrisent pas tous les éléments. Même si un apprentissage est toujours possible, le sentiment d'exclusion et de non implication n'est certainement pas à négliger ;
- la réticence des conseillers d'entreprises à parler des produits disponibles sur Hotjob provient également de la disparition de la gratuité pour certains services. Le travail change dès lors d'orientation pour adopter une connotation beaucoup plus commerciale, nouveauté à laquelle les agents ont du mal à s'habituer.

En interne

Comme nous venons brièvement de l'expliquer, l'adoption du portail en interne fut lente et difficile. L'équipe HOTJOB avait travaillé trois années de manière indépendante en impliquant assez rarement les services internes du FOREM qui, dans le futur, allaient être appelés à utiliser le nouvel outil.

Au lancement de HOTJOB, les agents internes mirent donc beaucoup de temps à s'approprier et à maîtriser le nouveau portail. Ils n'en firent pas non plus la promotion en externe.

Pour palier à ce problème et dans le but de former et d'impliquer d'avantage les agents du FOREM, l'équipe HOTJOB met sur pieds un réseau de webcoaching qui constitue sans aucun doute une initiative originale.

"Le webcoaching, système de formation continue en proximité et à distance, a été mis en place au FOREM afin de permettre aux agents de se familiariser à l'offre de services en ligne destinés aux clients externes particuliers et aux entreprises [...] Les webcoaches constituent un réseau interne au FOREM. Ils ont pour mission de collaborer à la diffusion de l'information et des nouvelles pratiques professionnelles liées aux nouvelles technologies de l'information et de la communication tant au sein de l'institution que vers le public »²⁴.

Les webcoaches, tous volontaires, et leurs 200 relais permettent aux 3000 agents du FOREM de se familiariser, de comprendre et de participer à la gestion des produits en ligne développés par le SIC.

☞ **Choix technologiques**

Même si les solutions techniques adoptées pour HOTJOB ne sont pas disponibles, la gestion du dossier technologique a essayé de favoriser le concept de "basic blocks" ou "building blocks". L'idée est de disposer de briques technologiques de fonctionnement facilement remplaçables en cas de problèmes. Les choix de ces briques sont faits en adéquation avec les standards sur les marchés ainsi qu'en collaboration avec les sous-traitants.

Réorganisation interne

☞ **Les nouvelles structures mises en place**

Le back office

On assiste, en mars 2000, à la création d'un back office composé à la fois de personnes de l'équipe DSI et de la production.

Sa mise en place prend six mois de trop et contraint l'équipe hotjob à jouer tous les rôles pendant cette période.

C'est la première fois que le FOREM remettait en cause ses méthodes de travail et ses modes opératoires, sans jamais vraiment se poser la question de savoir ce qui allait se passer après la première mise en production.

Après l'implémentation, l'équipe et le management se sont rendus compte qu'il existait un certain nombre de processus informels qui n'avaient pas vraiment été pris en compte. L'équipe avait minimisé quelque peu le phénomène humain.

Pour contrecarrer ce phénomène de semi-résistance et de non appropriation de l'outil par les agents internes, l'équipe met en place une structure de webcoaching.

Les webcoaches

Comme nous l'avons brièvement évoqué précédemment, la structure du webcoaching se met en place en octobre 1998. Il s'agit d'une structure constituée d'un ensemble de volontaires et destinée à aider les agents internes du Forem à se familiariser d'avantage avec la plate-forme hotjob.

Le système de webcoaching se veut particulièrement organisé. Le Forem s'est doté d'un webcoach par Direction Régionale, soit 12 webcoaches. Ces webcoaches possèdent eux-

²⁴ Forem, DSI, Webcoaching, Evaluation 1999-2001 : Division territoriale ouest, 2001 p9

mêmes une équipe de relais considérés comme spécialistes en l'une ou l'autre matière, le webcoach étant quant à lui considéré comme un généraliste.

Ces 12 Directions Générales sont rassemblées en trois groupes dont chacun est pris en charge par un « super webcoach » chargé de la coordination de toute la structure.

Ce réseau sert, en interne, à la communication de l'information concernant les nouvelles technologies et les nouvelles pratiques induites par ces nouveaux services. La diffusion de l'information se fait du sommet vers la base (*top-down*) tout autant que de la base vers le sommet (*bottom up*).

En externe, les webcoaches, présents dans les Espaces Ressources Emploi, constituent également un relais entre le Forem et les utilisateurs extérieurs. Ils les forment et prennent notes de leurs commentaires, remarques ou suggestions.

☞ Un processus en particulier

Le service chargé de la qualification des offres est, sans conteste, le service le plus touché par l'émergence du portail.

Les gestionnaires doivent maintenant compter avec le nouveau système. Il suffit, pour s'en convaincre, de détailler le nouveau processus de gestion d'une offre envoyée par une entreprise.

Acteur	Action
Entreprise	L'entreprise rédige son offre selon un canevas structuré et l'envoie sur le site.
Système	L'offre est automatiquement dispatchée à la personne responsable en fonction de la localité stipulée dans l'offre
Agent interne	Le gestionnaire de la région visée se saisit de l'offre. Il l'a vérifie d'un point de vue strictement légal (discrimination raciale,...) Il vérifie enfin que l'offre a bien été qualifiée selon les codes ROME et NASE.
Système/Agent	Si l'offre est correcte, elle est automatiquement basculée sur le site Hotjob.be. Un message de confirmation automatique (mais personnalisable par l'agent responsable) est envoyé à l'entreprise.
Agent	Après diffusion de l'offre le site, l'agent peut recontacter l'entreprise afin de lui proposer d'autres services. Il s'agit plus d'une approche commerciale.

La rapidité de diffusion des offres sur le site (dans les 48 heures) constitue la majeure raison de cette procédure.

Le même canevas est utilisé quand il s'agit de modifier ou de supprimer une offre.

☞ En général

La réorganisation et l'appropriation du nouvel outil est un long processus et principalement dans le chef de Hotjob.

Pendant plusieurs années, les applications ont été développées et mises en production quasiment indépendamment des processus de travail existants et régissant le comportement des agents internes.

De façon générale et après un certain nombre d'années, même si un service n'est pas directement impliqué par le nouvel outil, on peut observer une modification de comportement par rapport à la recherche d'information. Les agents se trouvent moins limités et plus libres car ils ont maintenant en leur possession un site bourré d'informations leur prodiguant une plus grande souplesse et visibilité.

Bénéfices attendus - Satisfaction

☞ **Quels sont les bénéfices?**

Les bénéfices attendus suite au lancement du portail Hotjob sont dans une certaine mesure facilement identifiables étant donné le contexte de développement du projet.

Il y a, avant tout, un bénéfice attendu en terme d'image tant au niveau politique qu'au niveau du client externe. Le portail Hotjob.be, protégé dans un premier temps de l'idée négative véhiculée par le FOREM, a contribué, par la suite, à son amélioration.

Le FOREM, au travers de Hotjob, satisfait encore un des points essentiels préconisés par le Contrat d'avenir de la région wallonne relatifs à l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication ainsi qu'à l'accroissement de la qualité dans les services publics.

En matière de parts de marché, le management de Hotjob estime cette donnée beaucoup plus difficile à quantifier parlant plutôt de "good guess" en la matière. L'augmentation des tendances générales telles que l'accroissement de placement d'offres et de CV en lignes ainsi que l'évolution du nombre d'utilisateurs inscrits constitue pour l'instant un critère de satisfaction suffisant.

☞ **Qu'en est-il de l'étude de satisfaction de l'utilisateur en interne et en externe?**

Que ce soit en interne ou en externe, la satisfaction de l'utilisateur est majoritairement évaluée au travers d'interviews et d'enquêtes.

En interne, ces enquêtes sont réalisées au travers de la structure des webcoaches. De telles études de satisfaction n'ont eu lieu, selon la logique interne au projet, qu'une fois les produits placés en production, l'agent du FOREM n'ayant été que très peu consulté durant la phase de développement des produits.

les webcoaches centralisent les retours aussi bien des utilisateurs externes que des utilisateurs internes. Une des caractéristiques de ce réseau tutorial est de faire circuler l'information aussi bien de la hiérarchie vers les agents que de la base vers le management offrant par conséquent à chacun l'occasion de s'exprimer et d'être entendu.

Les utilisateurs externes sont également sondés régulièrement. Ils ont en outre la possibilité d'émettre leur avis via la rubrique "votre avis nous intéresse" disponible sur le site mais peu usitée à ce jour.

Trois mois après le lancement de Hotjob, une synthèse de toutes les premières remarques a été réalisée ce qui a conditionné les futurs développements et amélioré le système dans les mois qui ont suivi.

Partenariats

Etant donnée la diversité des compétences requises sur le projet et ainsi que la diversité des objectifs, il s'est avéré indispensable de s'associer un certain nombre de partenaires collaborant à l'élaboration du portail.

Il est en effet assez rare de réunir au sein d'une même équipe des compétences à la fois techniques, méthodologiques, les connaissances du monde de l'emploi, de la formation et du monde de l'économie (avec l'approche de l'e-commerce) mais encore les connaissances du fonctionnement du marché quel qu'il soit avec les rapports de l'offre et de la demande ou enfin des compétences pédagogiques ou de management.

Les partenaires présentés brièvement dans cette section sont de différents types. Certains peuvent être qualifiés de partenariats financiers, d'autres de partenariats inter-services, il y a enfin ceux de type purement commercial.

A quel moment peut-on vraiment parler de partenariat? Outre l'aspect financier de la chose, ne peut-on pas également adopter une "attitude de partenariat"? Telle est le souhait de l'équipe hotjob.

Dans un objectif d'efficacité, le partenariat voulu au départ devait être relativement réduit. Il est aujourd'hui appelé à évoluer et à se diversifier afin d'accroître la richesse du portail.

Partenaire	Type de partenariat
Le premier partenariat est un partenariat entre les différents services du FOREM (entre la DSI, l'emploi et la formation). Egalement entre le siège central et les directions régionales.	Naturel
Même si, de toute évidence, il s'agit ici d'un partenariat naturel, les relations ne se sont pas établies facilement et sans grincement de dents.	
Partenariat primordial avec la direction générale. La volonté stratégique sous-tendant le projet était évidente et très porteuse.	Naturel
Le partenaire technique principal, <i>Software AG</i> , est responsable du développement du portail. Il s'agit d'un partenariat de type client/fournisseur décroché dans le cadre d'un concours. Une relation de confiance s'est installée au cours des années, les consultants travaillant sur le site même du projet, participant aux choix techniques, investissant une partie de leur knowhow.	Privé-public Consultance
Le WIN qui est le partenaire naturel (contrat cadre) fournisseur de l'infrastructure télécom.	Naturel
L'ANPE correspond plus à la vision qu'on peut se faire d'un partenaire. Ils ont donné toutes les facilités pour pouvoir reposer le système hotjob sur leur annuaire des professions.	Partenaire naturel du FOREM depuis longtemps. Alliance stratégique
Partenariat financier avec la région wallonne qui, au-delà des dotations du FOREM, a financé le projet SIC. Un site de la DG5 a également mis la main à la poche.	Financier
L'APEC est un partenariat beaucoup moins formel et moins fort. En Belgique, la notion de cadre n'existe que de manière informelle. Il était donc intéressant de voir avec l'APEC comment ils réglementent cette problématique. Il s'agit plus ici d'un échange d'informations. On donne de la visibilité mais ça ne va pas encore beaucoup plus loin. Avec Appel, il s'est d'abord agi d'un partenariat commercial afin d'équiper les Espaces Ressources Emploi d'Imac. Il s'en est suivi des opérations marketing conjointes, co-branding, échange	L'APEC était déjà connu. Des partenariats précédents avaient déjà existé. partenariat commercial.

<p>d'espaces marketing.</p> <p>Ces premières expériences s'étant bien passées, la volonté de hotjob était d'éventuellement étendre la collaboration au domaine de l'E-éducation.</p> <p>Au niveau service, ça n'a pas fonctionné. Appel n'avait pas assez de capital à investir.</p> <p>L'ECHO. Afin d'approvisionner en articles le magazine en ligne "Scoop", Hotjob a fait appel à L'Echo, la couverture rédactionnel ayant coûté trop cher si elle avait été internalisée.</p> <p>L'accord s'est achevé suite à un différent d'ordre financier.</p>	
---	--

Toutes ces convention sont réglées par le département juridique qui est chargé d'étudier les dossiers.

Bibliographie

Titre	Source
V Radoux, Frédéric Duchêne, Sophie Masson, On a tous le profil de l'emploi, Février 2001	Document interne. Séminaire hotjob sur les produits entreprises
Rapport statistique du Forem 2000	http://www.hotjob.be
Rapport d'activités du FOREM 2000	http://www.hotjob.be
Rapport d'activités du FOREM 1998	http://www.hotjob.be
Rapport d'activités du FOREM 1999	http://www.hotjob.be
Webcoaching, janvier 2001	Rapport interne d'évaluation du webcoaching 1999-2001 pour la Division Territoriale Ouest.
Nicette de Stobbeleir, Sophie Masson, Charleroi ERE Monitoring, Septembre 1999	Document interne - Enquête de satisfaction
Brochures explicatives	Espaces publics Forem
Rapport d'activités du FOREM 1997	http://www.hotjob.be
Comptes rendus d'interviews	Interviews menées auprès de certains membres de l'équipe Hotjob et agents du Forem.

Projet SIC – Système d’Information Client. Rapport final d’activités 2000	Document interne
Articles divers de journaux	Journal le soir (http://www.lesoir.be) Inside Internet

2. Etude de Bremen Online Services (BOS)

Bremen Online Services dans son contexte

Contexte légal et institutionnel

L’Allemagne est un Etat fédéral réunissant seize « Länders » comparables aux Etats des USA. L’Etat central et les Länders partagent, en pratique, bon nombre de responsabilités du gouvernement. Le pouvoir central garde toutefois une autorité exclusive concernant les affaires étrangères, la défense ainsi que quelques autres matières.

Le pouvoir central, tout autant que les Länders, ont le pouvoir de légiférer et de réguler ainsi toutes les interactions existant entre les citoyens et l’Etat.

La ville de Brème, 550.000 habitants, n’est pas seulement un gouvernement local mais constitue avec la ville de Bremerhaven, 150.000 habitants, une ville-Etat, le plus petit länder d’Allemagne.

Le statut particulier de Länder sera d’une grande importance dans le projet « Bremen Online Services » car il confère à la ville un certain nombre d’avantages :

- les compétences au niveau local et de l’Etat sont combinées en une seule couche administrative. Cette situation permettra facilement d’inclure dans le projet un certain nombre de services normalement dispensés au niveau national tels que les taxes ou encore l’éducation ;
- le fait d’être une ville-Etat permet à Brème d’adapter plus rapidement les lois si nécessaire, par exemple en ce qui concerne la construction, l’éducation, etc.

Contexte économique

La ville fait face, depuis un certain temps, à un constat alarmant : son revenu net a fortement diminué suite au déclin progressif des activités portuaires ainsi qu’au ralentissement des aciéries, secteurs dominants en leurs temps.

Le défi immédiat de Brème est de réduire substantiellement son déficit structurel. La ville doit impérativement économiser jusqu’à 85 millions d’euros par an dans son budget opérationnel afin d’être capable de présenter un budget équilibré en 2005, date à laquelle le gouvernement fédéral ne comblera plus financièrement le déficit budgétaire de la ville.

Il devenait donc primordial d’implémenter de nouveaux outils de management dans le secteur public. Cette mission fait dès lors partie des priorités à l’agenda depuis déjà un certain nombre d’années.

La ville de Brème a voulu saisir une opportunité économique en soutenant le développement des nouvelles technologies de l’information et de la communication. On assiste, en effet, à l’importance croissante de l’IT dans tous les aspects de la vie que ce soit au point de vue business ou encore social. Citons, par exemple, la tentative de rapprochement entre la ville et le citoyen, via le développement d’un système d’information de présentation en ligne de la

ville de Brème²⁵. Un certain nombre de guichets physiques ont d'ailleurs été implantés dans des lieux décentralisés.

La ville veut, aujourd'hui, promouvoir l'e-gouvernement, persuadée qu'il s'agit là d'une réponse potentielle à son obligation d'équilibre budgétaire. Il s'agit de maintenir un bon niveau de services tout en diminuant les coûts de gestion.

Facteur déclencheur : lancement d'un concours

Fin 1997, le parlement fédéral allemand ratifie une loi régissant la certification de la signature digitale.

A la même époque, le ministère de l'économie et de la technologie lance une compétition qu'il baptise : « Media@Komm »²⁶.

Le concours est adressé aux gouvernements locaux dans le but de les stimuler à développer des applications utilisant la signature digitale, pré-requis important au développement de l'e-commerce. Il s'agissait, en outre, de promouvoir la coopération entre le secteur privé et public.

Ces nouvelles applications innovantes devaient être développées à destination des citoyens et des industries.

Les évaluateurs de la première phase du concours ont dû faire face à plus de 130 propositions initiales émanant de tout le pays.

Dix projets seulement furent retenus pour la deuxième étape consistant en l'amélioration et en l'élaboration détaillée du concept final.

Au terme de cette ultime étape, les trois vainqueurs sélectionnés furent Esslingen, Nürnberg et Brème.

Le premier prix du concours s'élevait à 30 millions d'euros offerts par le gouvernement fédéral, soit 10 millions d'euros par projet.

Ces fonds étaient destinés au co-financement de la phase de lancement du projet prévue en 2002.

Dans le contexte économique évoqué précédemment, l'avènement du concours fut une réelle opportunité à saisir par la ville de Brème à plusieurs niveaux :

- le concours permet une évaluation de tous les projets initiés par le service public plus ou moins indépendamment les uns des autres. Il fut surtout l'occasion de repenser à l'amélioration de ces mêmes projets en y ajoutant la dimension du service électronique ;
- le concours permet également la coordination des initiatives régulières de certains projets d'E-commerce;
- le concours permet enfin de créer un lien entre le secteur public et privé.

Bremem Online Services

BOS se veut être un portail sécurisé offrant, en ligne, des services publics et privés. Le but de BOS est clairement de modifier l'interaction existant entre les citoyens, le gouvernement et le secteur privé. La ville veut, par là même, moderniser l'administration publique tout en fournissant un nouveau canal de prestation de services.

²⁵ www.bremen.de

²⁶ http://www.mediakomm.net/index.phtml?text_id=1&language=en&menu_id=1

En bref

Grandes étapes	Description
Avant le lancement du concours	Il existait déjà une relation de longue date entre l'université (département d'informatique) et la ville. Les deux avaient développé le système d'Information de la ville qui devint le site officiel de Brème.
1998 : lancement du concours national	La première proposition est réalisée en collaboration avec un senior consultant ayant déjà travaillé sur le concept de la signature électronique ainsi que sur le principe de la Geldekarte.
1998 : Seconde étape du concours	<p>10 villes sont sélectionnées pour participer à cette seconde étape. Elles ont six mois pour affiner d'avantage le premier rapport et pour détailler le concept du projet qu'elles veulent implémenter.</p> <p>Plus de 150 institutions privées et publiques participent aux diverses séances de travail ouvertes à tous et le rapport final est finalement rédigé au nom des partenaires principaux de la ville de Brème, de l'Université et du consultant Eutelis.</p> <p>Ce deuxième round du concours fut donc déterminant pour l'établissement d'un partenariat public/privé nécessaire au bon développement de BOS.</p>
1999 : les vainqueurs sont désignés	Brème est sélectionnée et le projet est officiellement lancé.
2000	<ul style="list-style-type: none">▪ Création de la BOS company : consortium des partenaires privés et publics principaux du projet ;▪ Les premières applications pilotes sont présentées au public en septembre et la première version officielle est lancée en juin.▪ Depuis lors, cette version est constamment mise à jour dès l'ouverture d'un nouveau service.
2002	La plate-forme est supposée tourner sur ses propres fonds.

Financement

Les partenaires privés du projet ainsi que le gouvernement fédéral cofinancent le projet à concurrence de 10 millions d'euros chacun.

Au terme du projet, soit en 2002, ce dernier devra être à même de s'autofinancer, certains partenaires économiques espérant même récupérer leur mise et peut-être plus.

➡ Impact externe

En août 2000, le site comptabilise déjà un ensemble de 150 transactions complètes, c'est-à-dire incluant la signature et le paiement électroniques. Ce chiffre est en augmentation constante.

La plupart de ces transactions ont été réalisées par un public de professionnels pour qui l'avantage procuré par ces nouvelles techniques semble évident.

En outre, des services strictement informationnels sont sollicités par 2000 particuliers chaque mois. Ce chiffre est, lui aussi, en constante augmentation.

Choix et présentation des services



Le choix du public cible, des services proposés et l'organisation thématique de ces derniers sur le portail ne se sont pas faits au hasard.

➡ Le public cible

Le discours politique insiste sur le développement d'un service d'avantage orienté vers le citoyen : « les services à domicile 24h/24h ».

Il faut cependant rester réaliste et admettre que les citoyens ne sont qu'occasionnellement en contact avec l'administration. Il faut, en effet, changer sa carte d'identité de temps en temps, certains papiers sont indispensables si l'on désire construire une maison, etc.

La question est de savoir si, pour quelques contacts occasionnels, le citoyen va réellement entamer toutes les démarches nécessaires à l'acquisition d'une signature électronique, d'un lecteur de carte, sans parler des paiements mensuels préconisés par certains trust centres.

Pour ces particuliers, il est primordial que les services électroniques acquièrent une valeur ajoutée certaine en combinant, par exemple, les services publics aux secteur privé. Ce but sera atteint en « groupant » différents services requis pour un événement de vie particulier et qui, en temps normal, sont prestés par des autorités différentes.

Un bon exemple est sans conteste celui du déménagement à la suite duquel il s'avère nécessaire d'avertir un certain nombre d'agences. Après une étude approfondie, l'équipe s'est rendu compte que ce service incluait 26 transactions auprès de 18 agences (la ville, la poste, la banque,...).

Cependant, même si ce genre de service présente un avantage évident à l'utilisateur, il ne sera pas utilisé très fréquemment. Il n'y a pas plus de 30.000 déménagements annuels à Brème et il ne faut pas s'attendre à plus de 20% de déclarations électroniques de telle sorte que le coût de ces transactions ne peut être couvert par sa fréquence d'utilisation.

Il peut, par contre, devenir un service additionnel très intéressant si l'infrastructure est à son tour financée par d'autres applications à grand volume.

C'est pourquoi il était important d'associer au projet d'autres utilisateurs que les particuliers.

Assez souvent, il arrive que des intermédiaires professionnels se chargent de dossiers administratifs au nom des citoyens. Dans leur cas, les transactions électroniques deviennent déjà plus intéressantes étant donné le nombre de transactions.

Suite à ces diverses constatations, trois types d'utilisateurs ont pu être identifiés comme clients potentiels de la plate-forme BOS:

- les citoyens ;
- les entreprises ;
- les agents intermédiaires.

👉 **Le choix des services**

L'identification des utilisateurs potentiels est une chose, encore faut-il leur présenter un ensemble de services présentant une valeur ajoutée certaine. Le portail doit pouvoir rassembler une masse critique d'utilisateurs en un laps de temps relativement limité.

Cet objectif suppose une sélection stratégique des transactions proposées ainsi qu'un groupement intelligent de ces dernières de manière à constituer des événements de vie en adéquation avec la logique de l'utilisateur (que ce soit un particulier ou une entreprise).

Ce regroupement de services a suivi trois étapes majeures :

- une première liste reprenant un certain nombre de « life events » a été constituée sur base de laquelle des interviews ont été conduites. Ces dernières, conduites au sein des administrations et auprès de fournisseurs privés, portaient sur l'importance des groupes cibles, la fréquence d'utilisation et la nécessité d'une signature. L'estimation du coût probable de réorganisation et d'électronisation des procédures fut également abordé ;
- les applications sélectionnées lors de la première étape sont revues en détails à l'aide d'un questionnaire. Les points critiques sont mentionnés et les applications évaluées par le comité directeur. Certaines transactions sont finalement choisies pour être implémentées ;
- sur base de cette évaluation, douze groupement de transactions sont finalement sélectionnés incluant de 2 à 26 transactions chacun.

Le portail devrait à terme offrir jusqu'à 70 transactions (dont 30 ont déjà été implémentées regroupées dans une dizaine d'événements de vie).

Jusqu'à présent, les principaux services sont les suivants :

Agents intermédiaires	Business	Citoyens
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Déclaration d'impôt, problèmes de taxe (consultants fiscaux) ▪ Procédures légales avec les tribunaux (Avocats) ▪ Permis de construire (Architectes) ▪ L'enregistrement des véhicules (Services d'enregistrement) ▪ Secteur de la santé – rapports médicaux 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Approvisionnement ▪ Enregistrement de véhicules (concessionnaires et constructeurs) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Déménagement ▪ Activités de loisir (tickets, sports, etc.) ▪ Collège et université (étudiants) ▪ Mariage

Aujourd'hui, un certain nombre d'applications sont toujours en développement.

☞ **Accessibilité des services**

Les services offerts par le portail sont disponibles quelle que soit l'heure via une connexion Internet.

Pour les personnes désireuses d'utiliser ces services mais n'ayant pas accès à un ordinateur muni d'une telle connexion, il existe des lieux publics appelés « assisted usage point ». Ces points d'accès utilisent des PC standards et se situent dans des lieux publics tels que des librairies, des centres sociaux ou encore à l'hôtel de ville. Du personnel qualifié est là pour aider toute personne désireuse d'utiliser ces services tant au niveau technique que du contenu.

Gestion du projet

☞ **L'équipe et la gestion du projet**

Phase d'analyse

La seconde phase du projet, entièrement consacrée à l'élaboration détaillée du concept, a duré six mois. Durant cette période, plus de 150 institutions publiques et privées participent aux différents groupes de travail car l'approche se veut être la plus multidisciplinaire possible.

Toutefois, le plus gros du travail de conceptualisation est réalisé par le comité directeur du projet constitué du centre informatique et des technologies de l'université de Brème²⁷, de la firme de consultance Eutelis²⁸, de la commission sénatoriale pour les affaires personnelles ainsi que de l'agence responsable de la gestion IT au sein du gouvernement de Brème.

Le premier rapport final, au terme des six mois, est écrit par le consultant Eutelis au nom des partenaires principaux : La Deutsche Telekom, la Sparkasse Bremen, Brekom et les deux firmes de software informatiques (Brokat Infosystem Ag et VSS.)

Au cours de cette période, le but du comité directeur était de créer des groupes de travail non discriminatoires autour de tous les sujets relatifs au projet tant au niveau technique qu'au niveau du contenu.

²⁷ www.fgtk.informatik.unibremen.de

²⁸ www.eutelis.de

Les principales décisions sont prises par un comité d'organisation constitué :

- du comité directeur ;
- du ministère des affaires commerciales ;
- de la Sparkasse ;
- de la Deutsche Telekom ;
- de la chambre de commerce ;
- de deux agences de développement économique (Wirtschaftsförderungsgesellschaft Bremen, Bremer innovations Agentur).

Au terme de la phase d'analyse, le groupe de gestion diffuse un appel d'offre et sélectionne les premiers partenaires privés chargés d'implémenter techniquement le projet en cas de victoire.

Le nombre impressionnant de participants, lors de cette première phase, n'est pas sans poser quelques problèmes.

Les fréquentes réunions de travail demandent un constant effort de coordination sans pour autant être forcément toujours efficaces.

Il s'avère également, assez rapidement, que certains partenaires avaient pour but d'utiliser les gains du concours pour financer leur propres projets. A ce stade, le support personnel et constant du maire ainsi que du maire adjoint permettent d'éviter ces dérives.

Les stratégies des différents participants ne sont pas non plus toujours forcément compatibles et cette constatation est assez marquante entre les trois groupes constitués de l'administration, des petites firmes IT et des compagnies aux reins plus solides telles que la Sparkasse au encore la Deutsche Telekom.

Le domaine de la signature électronique est nouveau et tous les partenaires sont d'accord pour dire que c'est pour eux l'occasion d'acquérir du know how en la matière. Cependant, les jeunes firmes informatiques espèrent assez rapidement un retour sur investissement ne pouvant pas se permettre une vision à trop long terme.

Or, il s'agit typiquement d'un projet qui nécessite une vision à moyen-long terme pour diverses raisons :

- un des objectifs du projet est la modernisation de l'administration via le développement d'un nouveau canal de distribution. Il s'agit de réformer les relations existant entre le citoyen et son administration. L'expérience nous montre que le service public n'est pas une organisation que l'on réforme d'un coup de baguette magique et un projet de cette envergure prend du temps ;
- l'intégration de la signature et du paiement électroniques est nouvelle pour tous. Il faut laisser aux concepteurs ainsi qu'aux développeurs, le temps de maîtriser le sujet ;
- la complexité des transactions administratives diffère de celle des transactions bancaires. Les technologies relatives à ces dernières ne sont donc pas directement adaptables aux premières et nécessitent des ajustements.

Création de la compagnie BOS

En juillet 1999, la Bremen Online Services SPRL²⁹ est fondée.

Ses principaux objectifs sont les suivants :

- le développement d'une solution technique ;
- le partage d'expertise entre les différents partenaires ;

²⁹ <http://www.bos-bremen.de/english/index.html>

- la réduction des coûts de chaque partenaire ;
- la stabilisation du processus de collaboration et l'assurance d'une coordination et d'une communication efficace entre le secteur privé et public.

La compagnie se constitue de la manière suivante :

La ville de Brême	55,1%
Deutsche Telekom AG	15%
Die Sparkasse Bremen	15%
Integrata GmbH	5%
Mbc Multimedia Centrum Bremerhaven GmbH	4,9%
Bremer Straßenbahn AG	25%
BREKOM Bremer kommunikationstechnik GmbH	2,5%

Même si la ville détient la majorité, elle ne possède pas pour autant le dernier mot. Tout le monde doit être d'accord et les décisions sont prises à une majorité de 75%.

Le conseil d'entreprise est constitué de 5 membres :

- le président fait partie de la ville de brême, au ministère des finances ;
- le président adjoint travaille à la Sparkasse Bremen
- les trois autres membres du conseil travaillent au ministère de l'éducation et des Sciences, au Ministère du commerce et des activités portuaires ainsi qu'à la Deutsche Telekom.

La compagnie BOS devait dans un premier temps assurer le management, le contrôle et la gestion de tout le projet. 4 ou 5 personnes devaient suffire, la partie technique étant outsourcée.

Les partenaires extérieures n'ayant pas accompli le travail pour le quel ils avaient été engagés, les gestionnaires décident de modifier le rôle de la compagnie BOS. Cette dernière sera désormais responsable du développement technique de la plate-forme. Elle emploie aujourd'hui entre 40 et 50 personnes.

Promotion interne et externe

En interne

Les agents des divers ministères sont régulièrement avertis via des newsletters et lors de séances d'information.

En externe

La promotion externe du projet est, quant à elle, assurée par du marketing online ainsi que dans des imprimés locaux ou encore dans les médias. La volonté des responsables n'est toutefois pas celle d'un matraquage marketing mais plutôt d'un démarrage en douceur. Les services en ligne s'ajoutant les uns aux autres de manière régulière, il est dès lors inutile de se lancer dans des campagnes de sensibilisation trop importantes tant que la quasi totalité des services n'est pas entièrement disponible en ligne.

Outre ces annonces dans la presse, la visibilité externe du projet est également largement assurée par la publicité faite autour du concours MEDIA@Komm³⁰. Le projet est en effet régulièrement présenté lors de diverses conférences mensuelles en Allemagne et en Europe.

³⁰ http://www.mediakomm.net/index.phtml?menu_id=1&active_menu_id=6&language=en

Mais le succès du portail ne dépend pas exclusivement de l'efficacité de sa publicité. Ses perspectives futures dépendent également du gain de popularité et du taux d'utilisation de la signature électronique. Il est impératif de distribuer ces signatures le plus largement possible afin de promouvoir au maximum l'accès aux différents services. En attendant, les firmes privées sont elles aussi assez réticentes à l'idée d'une publicité trop importante autour d'une technologie qui n'est aujourd'hui encore détenue et maîtrisée par quasiment personne.

Il existe en ville des endroits spécifiques où le particulier peut commander des cartes de signatures. Ces offres incluent souvent tout un package tel que la carte, le lecteur de carte sécurisé et le software.

En juillet 2001, quelques 1000 cartes ont déjà été distribuées aux partenaires du projet, aux communautés d'intérêts, aux étudiants ainsi qu'aux premiers adoptants.

Fin 2002, le plan est de distribuer quelques 10.000 cartes contenant des signatures. Les lecteurs de cartes devraient alors être disponibles à un prix relativement bas.

☞ **Stratégie de développement**

La plate-forme et la mise en service des différentes transactions en ligne s'est faite en deux temps :

L'équipe s'est avant tout concentrée sur la mise en service d'un ensemble de transactions simples, dans un délai de 6 mois. Il s'agissait avant tout de rendre la plate-forme visible et d'attirer déjà un certain nombre d'utilisateurs dans un délai assez bref.

Le développement et la mise en œuvre des transactions compliquées ont été réalisées au fur et à mesure, une fois cette première étape achevée. Les principaux problèmes liés au développement de ces transactions sont d'ordre technique, la technologie bancaire étant non adaptée à la réalité du monde administratif contrairement aux premières estimations.

☞ **Choix technologiques**

L'objectif des acteurs du projet est de développer des transactions complètes entre l'administration publique, les citoyens et les entreprises incluant la signature et le paiement électroniques. L'intégrité, la confidentialité et l'authenticité des données constituent une priorité absolue.

La solution technique adoptée à ce jour repose sur deux éléments :

- le protocole de transport des données OSCI : « *Online Services Computer Interface* » ;
- OSCAR, « *Online Services Computer Interface Architecture* », développé par BOS sur base du protocole OSCI. OSCAR permet les transactions codées et signées en accord avec la loi sur les signatures électroniques.

OSCI

OSCI est un protocole d'échange de données formaté en XML.

Les principaux composants de OSCI sont les suivants:

- le noyau qui encapsule les fonctions de base indépendantes des applications, en particulier dans le domaine de la cryptographie et du transport;
- les applications OSCI qui génèrent des messages envoyés au noyau pour visualisation, signature, cryptage et transport des données;
- l'intermédiaire OSCI qui gère par exemple les inbox des utilisateurs.

Les messages OSCI sont caractérisés par une architecture en trois couches à partir desquelles les informations relatives au transport du message peuvent être traitées indépendamment du

contenu du message. Cette spécificité garantit la confidentialité des données au cours du transport.

OSCAR

OSCAR est une architecture qui permet les transactions en ligne cryptées et signées à l'aide de la signature électronique en accord avec la loi en vigueur. Cette architecture autorise donc le remplissage en ligne de formulaires ainsi que leur envoi aux autorités compétentes.

OSCAR réalise la couche transport de OSCI à l'aide de trois applications :

- OSCAR Client-enabler ;
- OSCAR intermediary ;
- OSCAR backend server.

Transparence de la solution

La solution adoptée et proposée à l'utilisateur final est caractérisé par trois aspects lui garantissant sa transparence :

- l'utilisateur n'est pas surchargé de détails et d'instructions techniques. Les processus consistant à remplir un formulaire, à visualiser les données transférées et à payer prennent tous place via un seul interface utilisateur ;
- la présentation des formulaires en ligne est, dans la mesure du possible, semblable à celle des formulaires traditionnels afin de créer une relation de confiance entre l'utilisateur et son nouvel environnement ;
- une aide en ligne est toujours disponible en cas de besoin.

Les standards ouverts ont été utilisés dans le but de garantir la compatibilité d'OSCAR, de réduire les coûts et enfin afin d'éviter toute particularité commerciale du produit.

Réorganisation

Le projet BOS constitue avant tout l'offre d'une plate-forme destinée à héberger un ensemble de transactions proposées et développées soit par divers entités du secteur public ou encore le secteur privé. Il est dès lors très difficile d'estimer, de manière exhaustive, l'effort concret entrepris par chacune de ces entités en matière de réorganisation.

Les gestionnaires de BOS parlent plutôt d'un « Soft Optimisation Process ». Les acteurs du projet gèrent au mieux les efforts consentis au re-engineering de leurs activités. L'équipe BOS n'impose absolument rien en la matière.

Deux exemples de transactions nous semblent toutefois intéressants à présenter rapidement car ils ont engendrés une réforme des services concernés en profondeur.

Le changement d'adresse

L'exemple du déménagement décrit parfaitement l'idée d'intégration de diverses transactions en un seul « parcours citoyen ». l'analyse du dit parcours a montré qu'un citoyen, désireux de déménager, devait effectuer pas moins de 26 transactions auprès de 18 organismes différents parmi lesquels l'administration de Brème, la Deutsche Telekom, la Deutsche Post AG, etc.

Au cours de la réorganisation de la transaction, les 18 organismes ont convenu d'un format commun d'échange de données approuvé par les directions générales.

Outre cet accord sur le format des données, le processus a conduit au reengineering complet de la procédure au niveau local et fédéral. La procédure a été décomplexifiée en diminuant, par exemple, le nombre d'acteurs impliqués. Citons l'exemple du propriétaire d'un

appartement qui n'a plus, aujourd'hui, à fournir une confirmation de déménagement signée de sa main.

☞ **Le permis de bâtir**

La procédure de permis de bâtir intervient lors de la construction d'une maison ou lors de la modification de la structure d'un bâtiment existant.

Cet ensemble de transactions est avant tout destiné aux architectes en tant qu'intermédiaires entre le citoyen désireux de faire construire une maison et son administration.

Cette application devrait entre autre permettre aux architectes de se renseigner, en temps réel, sur l'état d'avancement de leur dossier au sein des différents départements de l'administration.

Ce projet de réorganisation a démarré il y a deux ans.

Les responsables de la procédure d'octroi de permis de bâtir ont en effet saisi l'opportunité du service en ligne pour repenser la procédure dans son entièreté. La première étape a été consacrée au développement d'une vision : Quel serait le processus idéal à modéliser pour les citoyens et les architectes, quel serait l'intérêt de l'utilisation de la signature électronique et à quel niveau cette dernière devrait-elle intervenir?

Les membres de l'équipe ont mis 6 mois pour décrire le workflow tel qu'il existe aujourd'hui au sein des ministères. Différents départements ont été impliqués dans la description de ce processus. Chacun d'entre eux ont décrit de manière précise la façon dont ils travaillent ainsi que le temps nécessaire à la réalisation de chaque tâche avec ses inputs et ses outputs.

La décomposition des tâches a également permis de visualiser les endroits où la signature électronique pouvait s'avérer nécessaire. Dans la majorité des cas, un simple mail de confirmation est suffisant.

Les principaux problèmes rencontrés ont principalement été culturels et/ou politiques. Il n'est pas évident de changer une organisation de travail qui existe depuis des années, la remise en question ne se fait pas sans mal. Chaque département possède et travaille avec sa propre base de données, il n'existe pas de réelle communication entre les départements, les différents workflows commencent et s'arrêtent aux frontières de chaque département. Il n'existe pas de réelle vue d'ensemble de la transaction dans sa globalité.

Les membres du personnel ont été informés de la mise en œuvre du projet lors de diverses séances d'information. Le succès et l'intérêt est loin d'être évident surtout auprès des personnes âgées d'avantage inquiètes pour leur poste.

Bénéfices attendus – satisfaction

☞ **Bénéfices**

Quels sont les attentes des partenaires, privés et publics, d'un tel projet en termes de bénéfices? Sont-ils en mesure de calculer précisément ce que le développement de la plateforme peut leur rapporter? Les bénéfices sont-ils chiffrables?

Les responsables du projet BOS estiment que le développement du e-gouvernement est supposé générer un certain nombre de bénéfices tout à l'avantage du secteur public, l'exemple le plus souvent cité étant sans conteste la prestation d'un meilleur service au citoyen via un nouveau canal de diffusion ou encore la diminution du coût standard d'opération, gains permettant de financer en partie ce genre de projet.

Il n'existe cependant pas de plan démontrant par A plus B ces réductions de coûts prévues sur le budget courant.

Une chose est certaine, la ville ne peut se lancer seule dans ce genre de projet, les moyens financiers manquant cruellement. Il faut donc d'une manière ou d'une autre s'allier au secteur privé mais pour ce faire, il est impératif que le projet génère du profit. Fin 2002, le projet Bremen Online Services doit d'ailleurs s'autofinancer grâce à ces fameux bénéfices générés par les différents services proposés sur le portail.

Comme le révèlent plusieurs membres du projet, il n'y a jamais eu de réels calculs quant à la rentabilité financière du projet pour la simple et bonne raison que c'est impossible. Au mieux peuvent-ils imaginer ce que l'outil va rapporter. Le premier business case reste cependant assez loin de la réalité.

A défaut de certitudes, différentes pistes sont alors proposées quant aux modes de financement:

- revenus générés par des bannières publicitaires soigneusement sélectionnées en fonction des parcours citoyens empruntés.
- revenus générés grâce à l'utilisation du serveur sécurisé par d'autres communautés voisines de la ville de Brème.

Ces deux propositions, ainsi que d'autres ont été évaluées pour finalement donner lieu à un business plan destiné à estimer les revenus ainsi que les dépenses sur une période de 9 années (1999-2008).

☞ **Satisfaction**

Lors de l'étude de projet, aucune initiative n'avait encore été menée en vue d'estimer la satisfaction des utilisateurs du portail.

Partenariats

☞ **Création d'une société**

Tel que mentionné précédemment, la société « Bremen online services GmbH&Co » est fondée en 1999 en tant que compagnie privée-publique.

Les principaux actionnaires sont :

- la ville de Brème, principal actionnaire, détient : 55,1%
- la Deutsche Telekom AG : 15%
- la Sparkasse Bremen (caisse d'épargne locale) : 15%
- compagnies de développements IT : en moyenne 4%

A l'origine, le but était de créer une société de taille réduite dont l'objectif aurait uniquement été de coordonner le tout et de prendre les décisions qui s'imposaient. Les managers pensaient pouvoir acheter ou encore sous-traiter le développement de la solution technique auprès de sociétés gravitant dans le secteur bancaire. La solution pilote développée en septembre 2000 s'avéra être totalement insatisfaisante. Les gestionnaires du projet en vinrent à la conclusion que les solutions du secteur bancaire ne pouvaient en aucun cas s'adapter aussi facilement au secteur public, ce dernier présentant une complexité beaucoup plus importante.

Aujourd'hui, forte de ses 30 à 40 employés, l'objectif premier de la compagnie est avant tout de développer, par elle-même, les principaux composants techniques et applicatifs de la plateforme. Une telle organisation permet également un échange d'expertise plus aisé entre les partenaires ainsi qu'une diminution de certains coûts liés entre autres à la coordination.

BOS est un projet de 5 ans, il s'agit donc d'un partenariat à plus ou moins long terme, il convenait de l'officialiser et de le stabiliser.

☞ **Motivation des partenaires privés**

Il existe en fait deux types de partenaires privés :

- ceux qui coopèrent à la construction du projet et qui apportent des fonds propres dans la compagnie (La Deutsche telekom, la Sparkasse Bank, certaines sociétés d'IT) ;
- les fournisseurs locaux et régionaux de services qui offriront ces services au travers du nouveau portail.

Les motivations des premiers à participer activement au projet peuvent être résumées comme suit.

La Deutsche Telekom

- opportunité d'un nouveau marché lié à la technologie de la signature électronique ;
- le but de tout fournisseur de télécom est également de créer du trafic online. L'offre de nouveaux services via un portail constitue sans nul doute un bon moyen de parvenir à ses fins ;
- on assiste également en Allemagne à la privatisation du marché des télécommunications. La Deutsche Telekom ressent la nécessité de se positionner sur ce marché.

La Sparkasse Bremen

- en collaboration avec d'autres banques, la Sparkasse a lancé un projet de porte-monnaie électronique disponible sur la carte bancaire traditionnelle. Cependant, cette fonctionnalité n'est pas encore largement utilisée. BOS pourrait constituer un booster de la « gfeldkarte » ;
- amélioration de l'image par l'augmentation du panel de services offerts au client.

IT software compagnies

- espoir d'ouverture et de positionnement sur un nouveau marché très porteur (le gouvernement électronique) ;
- stratégies d'amélioration du know-how dans les nouvelles technologies.

Bibliographie

Titre	Source
Comptes-rendus d'interviews	
Dossiers documentaires – publicitaire	
Personnel Management and electronic Government in the Free Hanseatic City of Bremen	Note explicative pour la conference: e-government firm policy to practice, Bruxelles 2001.
H.Kubicek, G. Schwellach, S.Klein, M.Hagen, A. Bausch, Bremen Online Services	
Site Internet	Http://www.bremen-online-service.de/start.html
H.Kubicek, M.Hagen, COST A14, New Interfaces between Administration and Citizens: One-Stop-Government Through ICT, University of Bremen	

3. Etude du Téléphone Vert / Site carrefour RW

Le téléphone vert et le site carrefour dans leur contexte

L'objectif du présent chapitre n'est certes pas de retracer en détails l'histoire de la fédéralisation de la Belgique.

Toutefois, il nous semble important d'en rappeler les trois ou quatre principales étapes car l'émergence des deux projets présentés dans cette section est directement influencée par le processus de régionalisation.

Fédéralisation de la Belgique³¹

L'Etat fédéral belge, tel que nous le connaissons aujourd'hui, résulte majoritairement de quatre réformes constitutionnelles :

- la première, en 1970, consacre l'émergence des trois communautés culturelles possédant alors un pouvoir limité.
L'idée relative à la création de trois Régions commence, elle aussi, à faire son chemin. Ces dernières agiraient surtout dans le domaine économique.
- en 1980, le concept de communauté s'affine. La Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone ne gèrent plus uniquement la culture. Elles sont également en charge de matières telles que la santé et l'aide sociale. Ces Communautés sont dotées d'un Conseil (un parlement) et d'un Exécutif (un gouvernement).
Deux Régions voient également le jour: la Région flamande et la Région wallonne disposant toutes deux d'un Conseil et d'un Gouvernement.
En Flandre, dès l'origine, le Gouvernement et le Conseil de la Région flamande fusionnent avec le Gouvernement et le Conseil de la Communauté flamande. Il n'y a donc qu'un seul Gouvernement et un seul Conseil.
- lors de la troisième réforme, en 1988-1989, la Région de Bruxelles-Capitale prend forme. Elle aussi sera dotée d'un Conseil et d'un Gouvernement.
Les Communautés possèdent d'avantage de compétences et les Régions se voient renforcées.
Les Communautés se voient, en effet, attribuer, notamment, l'enseignement, tandis que les Régions gèrent, entre autres, les travaux publics et le transport.
- en 1993, on aboutit, avec la quatrième réforme de l'Etat, à la phase ultime du processus. L'Etat belge est dorénavant un Etat fédéral à part entière.
Le 14 juillet 1993, le Sénat procède au vote final de la réforme de l'Etat.

Le Ministère de la Région Wallonne (MRW) et la DIRCOM

MRW

Au fil des différentes réformes de l'Etat, la Région wallonne a acquis un ensemble de compétences. Aujourd'hui, le Ministère de la Région Wallonne gère de multiples matières regroupées comme suit :

- les matières économiques : les PME, l'aide aux grandes entreprises, l'emploi, la formation professionnelle, l'agriculture, les technologies, le tourisme, le commerce extérieur ;
- les matières liées à la qualité de la vie : l'aménagement du territoire, le logement, le patrimoine, l'environnement, les affaires sociales et la santé ;

³¹ <http://www.fgov.be>

- les matières dites d'autorité avec la tutelle sur les communes, la fonction publique et le budget.

En interne, le Ministère s'organise en huit directions générales coordonnées par le Secrétariat général:

- le Secrétariat général ;
- la Direction générale des pouvoirs locaux ;
- la Direction générale de l'économie et de l'emploi ;
- la Direction générale des technologies de la recherche et de l'énergie ;
- la Direction générale des ressources naturelles et de l'environnement ;
- la Direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine ;
- la Direction générale de l'agriculture ;
- la Direction générale de l'action sociale et de la santé ;
- la Direction générale des relations extérieures.

Le Secrétariat général définit les grands axes de la politique du ministère de la Région wallonne et se structure en quatre directions :

- la Direction du Secrétariat général ;
- la Direction juridique ;
- la Direction de la Communication ;
- la Direction interdépartementale de l'Intégration sociale.

☞ **La DIRCOM ou DIRection de la COMmunication**

« La direction de la Communication (Dircom) coordonne les actions de promotion des directions générales et intervient comme une agence de conseil en communication auprès des acteurs institutionnels wallons en accompagnant ou en exécutant les grandes campagnes d'information.

Elle est également chargée de l'information, des relations avec la presse et de la communication interne et externe du ministère de la Région wallonne.

[...]

La Dircom est donc un acteur important dans la construction de l'image de la Région ; elle en assure la cohérence et la cohésion.»³²

Motivations et événements déclencheurs

☞ **Téléphone Vert**

La régionalisation était supposée pallier à un certain nombre de problèmes directement liés à l'image du gouvernement national tels que la complexité administrative, les problèmes linguistiques ou encore l'éloignement géographique.

Il s'agissait, dès lors, de créer une administration plus proche du citoyen, plus gérable, plus ouverte. La question était de savoir comment créer, concrètement, une administration qui entretienne une relation différente avec le citoyen ?

En 1988, le secrétaire général eut l'idée originale d'un numéro de téléphone unique à taxation partagée. Il s'agissait avant tout de :

- créer une administration plus proche du citoyen ;

³² http://mrw.wallonie.be/sg/secgen/Html/org_divSG_DirCom.htm

- réduire la complexité et la diversité des matières régionales en implémentant un contact unique d'information et d'orientation de la demande ;
- favoriser une réponse rapide et casser l'image négative d'une administration lente et au détour de laquelle le citoyen se perd facilement ;
- répondre à un souci d'égalité d'accès des services, d'où le choix du téléphone. L'aspect de la gratuité (qui n'apparut que plus tard) devait également recouvrir l'aspect social.

Le projet de la centrale téléphonique prit effectivement forme en 1989. Il s'agissait de la première initiative du genre. Parallèlement à cette initiative, les centres d'information et d'accueil furent créés deux ans après pour se rapprocher d'avantage du citoyen.

Avec un numéro vert gratuit en plus des centres d'information et d'accueil, un mobilinfo³³ et autres initiatives du même genre, le Ministère de la Région wallonne voulait peu à peu construire une nouvelle relation basée sur le contact et le dialogue avec ses utilisateurs.

Aujourd'hui, le numéro vert (0800-1 1901) permet donc au citoyen d'obtenir un conseil utile ou encore d'être aiguillé vers le service compétent.

Le numéro est accessible 24 heures sur 24, de 8H30 à 17H00. En dehors de ces heures, une boîte vocale aide le citoyen dans ses démarches.

👉 Site Carrefour

Dans la définition de ses tâches, la Dircom a différents objectifs à atteindre tels que:

- assurer la visibilité des sites de la région ;
- assurer une meilleure accessibilité aux services ;
- évoluer vers une plus grande transparence des structures ;
- promouvoir la simplification administrative.

Bien qu'il devenait de plus en plus évident qu'une présence virtuelle allait s'avérer être indispensable, l'idée initiale émane du ministre de l'époque (le ministre Lebrun) à la suite d'une visite des pays scandinaves. Dès son retour de Finlande, ce dernier ne peut que constater l'écart existant entre ces pays et la Wallonie en matière de présence des administrations sur le Web.

Le ministre décide alors de créer un site ainsi que le réseau physique qui allait permettre de supporter les applications. L'idée du projet WIN³⁴ était de développer, en même temps, du contenu, des applicatifs et d'utiliser les fibres existantes posées lors de la construction des autoroutes.

La première version du site carrefour est lancée avril 1997 et donne accès aux informations officielles publiées par la Région wallonne. Le site constitue alors la première vitrine virtuelle des services de la Région wallonne.

Le développement du site portail carrefour s'appuie sur un réseau de guichets physiques accessibles dans toute la Wallonie. Le concept de guichet unique ne peut être envisagé comme unique forme de communication émanant de l'administration. Au contraire, la mise en œuvre d'un tel outil devait s'appuyer sur le développement de « guichets uniques physiques ».

³³ <http://www.wallonie.be/Html/Contact/mobilinfo.htm>

³⁴ « L'adoption du projet " WIN " a lieu le 24 juin 1996 . L'accord de mise en œuvre, le 3 juillet 1997. C'est un projet destiné à faire entrer la région Wallonne dans " la société de l'information " et ainsi attirer de nouvelles sociétés à la recherche de régions économiquement dynamiques. L'initiative est marquée par l'ensemble de la région wallonne. Elle fait d'ailleurs partie de la politique régionale de la Wallonie. Cette initiative au départ public à pour volonté d'intégrer totalement les entreprises privées au projet. »
http://www.finances.gouv.fr/mission_commerce_electronique/travaux/syntheses/devloc/17.htm

La présence virtuelle de la Région wallonne sur le web complète donc un réseau physique d'infrastructures de proximité (téléphone vert, centres d'information et d'accueil, mobilinfos).

Les Centres d'Information et D'accueil ainsi que les mobilinfos, guichets uniques physiques d'information, offrent désormais un accès au guichet virtuel de la région wallonne.

Le téléphone vert / Site carrefour de la Région Wallonne

En bref

Téléphone Vert

La première étude prend place en 1988 mais l'analyse reste assez sommaire.

Les principales phases de développement du projet ont été les suivantes :

Intitulé	Description
1987, détermination des besoins	La première idée est lancée par le secrétaire général. Elle est analysée.
1988, mise en place technique	Au départ, il s'agissait juste d'un simple bureau et de 4 téléphones.
1993, le numéro d'appel devient gratuit	En octobre 1989, les premières lignes téléphoniques sont ouvertes avec pour numéro d'appel le 1901. Pourquoi ce numéro? (le "19" indiquait qu'il s'agissait d'un service public, et le "01" que le Ministère de la Région wallonne était le premier à ouvrir une telle ligne en Belgique). Au cours des années, il faut adapter le numéro tant à l'évolution des techniques qu'à l'arrivée de normes européennes puis mondiales. Il devint le 078/15.1901, puis le 078/11.1901. Aujourd'hui, le numéro vert est le suivant : 0800-1901, le "0800" indiquant sa gratuité.
Etoffement progressif des effectifs	L'équipe actuelle est constituée de 12 personnes travaillant à temps plein. Elles gèrent 700 appels/jour à l'aide de 6 lignes téléphoniques (il y a souvent 4 personnes en ligne simultanément).
1998, Installation d'une boîte vocale	Première année complète de fonctionnement simultané du système permanent de boîte vocale.
1999	Développement NSI ? ?
Avril 2000	Grande enquête sur la connaissance et l'utilisation du Service en Région Wallonne.

Impact externe

En 2000, le Téléphone Vert a reçu 205.437 appels. Parmi ceux-ci, 80.883 ont été pris en charge par un mandataire et 124.554 ont été traités par la boîte vocale (fonctionnement normal et boîtes vocales temporaires.)

Le temps moyen d'attente avant d'obtenir une réponse (décrochage par un mandataire ou passage vers la boîte vocale) est de 13 secondes.

Financement

Il n'y a pas vraiment eu de financement au départ car l'impact financier initial était minime. Il fallait juste compter un bureau et l'utilisation de 4 lignes téléphoniques.

Aujourd'hui, le service du téléphone vert compte 12 personnes employées à plein temps, un local et 25.000 euros en infrastructure, adaptation du matériel etc.

Les coûts des appels sont portés sur le budget général téléphonique de la Région.

Ils représentent un peu plus de 6000 euros/mois ce qui ne représente pas grand chose dans la masse total des appels donnés chaque jour. (si on compte que les 8000 fonctionnaires passent au moins un appel par jour).

Le budget de fonctionnement annuel peut être résumé comme suit :

Appels téléphoniques	75.000 €
Local	25.000 €
Informatique (pas annuel)	7.500 €
Centrale globale	50.000 €
Gestion des appels	12 personnes temps plein
Sous-traitance par opération	12.500 € plus le coût des appels en surnombre

Site Carrefour

Intitulé	Description
1996, lancement de l'idée initiale	<ul style="list-style-type: none">▪ Réunions intercabine sous la coordination de la direction de la Communication ;▪ Mise au point de la maquette de base (rubriques, graphisme) ;
1997, mise en ligne du portail	La première version est techniquement implémentée, en interne, par un attaché du cabinet.
1999, première rénovation graphique et nouvelle structuration de l'information du portail	Structuration du site en « Guichet unique » à l'aide de diverses rubriques : <ul style="list-style-type: none">▪ « Qui est qui en Région wallonne » ;▪ « 50 réponses à vos questions » ;▪ « publications » ;▪ etc.
2000, première mise en ligne de formulaires administratifs	le Ministère de la Région propose un accès à ses formulaires administratifs. Le citoyen peut les consulter et/ou les imprimer. Il doit toujours les remplir manuellement et les envoyer par la poste.
Mise en ligne d'un premier ensemble de formulaires intelligents (2001)	Un premier ensemble de formulaires est disponible en version électronique « intelligente ». l'utilisateur peut les compléter directement sur machine en bénéficiant d'une assistance au remplissage. Ces documents, complétés et imprimés, doivent toujours être envoyés au service administratif compétent par voie postale.

En prévision	<p>Les formulaires sont hébergés sur les sites « de contenu » des directions générales afin que celles-ci puissent s'assurer de leur actualisation en temps utile.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ L'ensemble des formulaires devrait être disponible en version intelligente selon une organisation thématique ; ▪ L'utilisation de la signature électronique devrait se concrétiser ce qui autorisera l'envoi électronique des formulaires ▪ Restructuration complète du site selon des événements de vie et non plus suivant la structure administrative ; ▪ Construction d'un véritable site portail intégrant les différents niveaux de pouvoir.
--------------	--

Impact externe

En 2000, le nombre moyen de visiteurs par jour s'élevait à 1 102 visiteurs pour un nombre moyen de 3 764 pages consultées.

Financement

Le budget global de lancement, incluant le développement graphique, la promotion et le développement technique s'est élevé à environ 75.000 euros.

Budget annuel de fonctionnement	
Poste budgétaire	Montant en valeur
Maintenance : technique, graphique et mises à jour des informations	+/- 50.000 euros
Hébergement	+/- 25.000 euros
Communication (incluant toutes les actions de nature à faire connaître le site et à créer du trafic autour de son URL)	+/- 75.000 euros

Choix et présentation des services

Téléphone Vert

Les appels directs

Les services offerts par le téléphone vert ne sont pas le fruit du hasard mais ne se basent pas non plus sur une véritable analyse des besoins. Le manager du projet confesse d'ailleurs :

« On a un peu construit en marchant »

Toutefois, dès le départ, la mission première du téléphone vert était claire ; il s'agissait d'orienter les gens vers le bon service en fonction de leur requête. Les agents avaient d'ailleurs été formés dans ce but . Le téléphone vert faisait, en somme, office de répertoire affiné.

Cependant, assez rapidement, les agents du service commencèrent à fournir eux-mêmes certaines réponses sans forcément dévier l'appel vers le service concerné de telle ou telle direction générale. Au fil du temps, la prise en charge directe des différentes requêtes devint

chose courante dans la mesure du possible. Cette façon de procéder collait parfaitement à l'un des buts du service qui était de garder le contact avec le citoyen.

« Le service ainsi mis en place était totalement expérimental et la réponse à l'éventail des besoins s'est souvent faite en décalage avec la prise de conscience de ces mêmes besoins. Il fallait qu'on mette en place les structures de réponses appropriées. »

Aujourd'hui, l'équipe du Téléphone Vert est chargée de renseigner, dans la mesure du possible, le correspondant sur des sujets aussi divers que :

- les étapes et documents nécessaires à telle ou telle démarche administrative ;
- la commande d'une publication ou d'un formulaire quelconque de la Région Wallonne ;
- les coordonnées d'un service particulier ;
- etc.

Si la requête ne peut être satisfaite sur le champ par l'opérateur, l'appel sera immédiatement transféré à la personne ou au service compétent.

Les opérateurs du service peuvent être joints tous les jours ouvrables de 8h30 à 17h00. En dehors des heures régulières d'ouverture, le relais est pris en charge par une boîte vocale

Les boîtes vocales

Depuis 1998, une boîte vocale permanente fonctionne au téléphone vert. Il s'agit d'un menu qui se déclenche lorsque tous les mandataires sont occupés ou en dehors des horaires de travail.

La boîte vocale fournit quelques informations générales et permet à l'appelant de laisser un message et ses coordonnées afin d'être rappelé ultérieurement.

La boîte vocale peut recevoir jusqu'à 4 appels simultanément.

A l'occasion de campagnes particulières, des boîtes vocales temporaires munies des menus modifiés sont mises en place. Elles permettent aux usagers de commander directement une brochure ou obtenir des informations ciblées sans devoir passer par un mandataire. Pour ces structures temporaires plus complexes, l'équipe fait appel à un prestataire extérieur qui offre des possibilités techniques plus avancées telles qu'un nombre de lignes plus élevé, une production automatisée d'étiquettes pour envoi de brochures, transcription des messages du répondeur, édition de rapports statistiques précis sur l'opération en cours, veille du système en cas d'anomalie, etc.

Lorsque ces BV temporaires sont mises en place, le système fonctionne de la manière suivante :

Entre 8h30 et 17h, du lundi au vendredi : les 10 premiers appels simultanés arrivent sur les lignes des mandataires et l'overflow est re-dirigé chez le prestataire extérieur dont l'ordinateur traite l'appel. De 17h00 à 8h30 et le WE, l'ensemble des appels aboutit chez le prestataire.

Quelques boîtes vocales spécifiques mises en place en 2000 :

- contrat d'avenir
- journée Mondiale de l'eau
- semaine pour l'emploi des personnes handicapées.

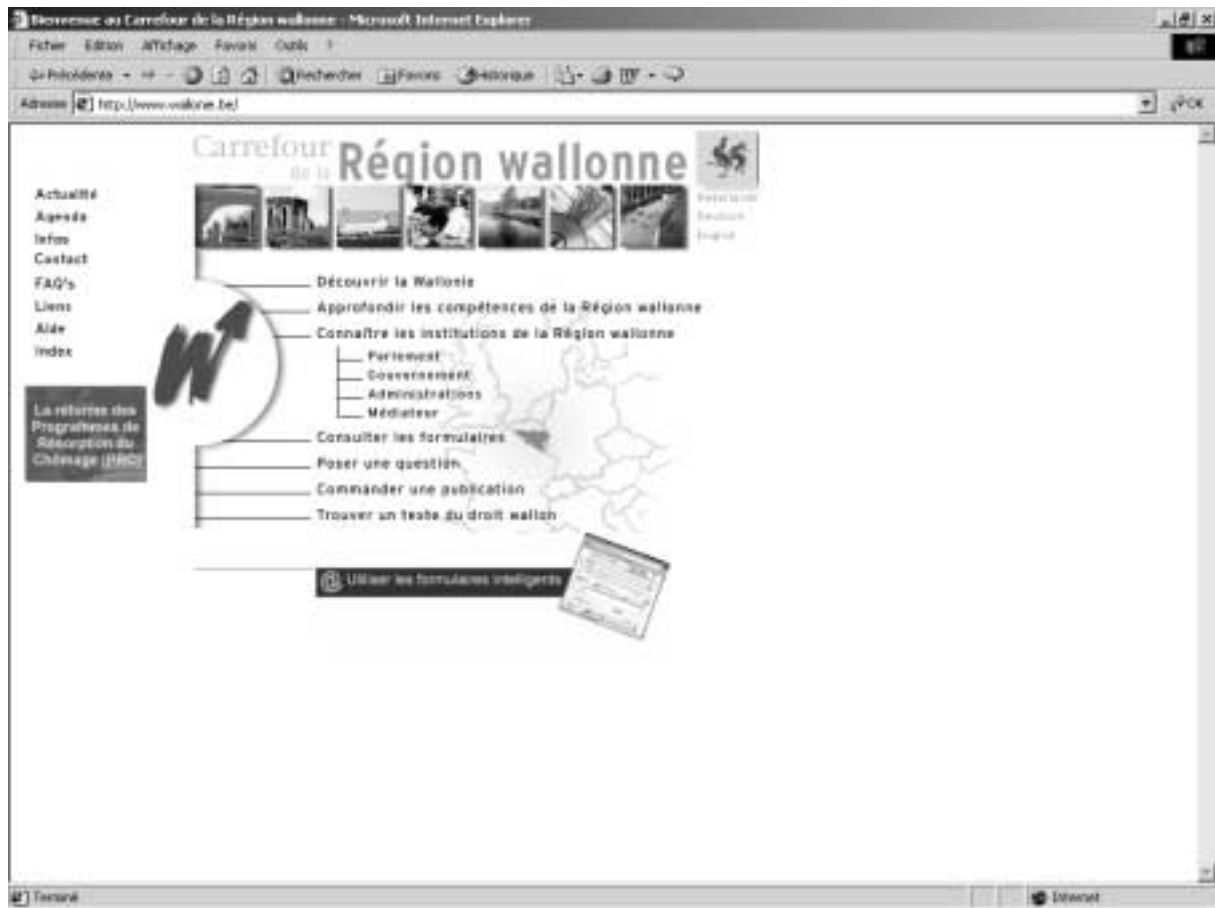
Divers

- chaque matin, un mandataire de l'équipe se charge de répondre aux appels enregistrés sur la boîte vocale ;

- l'équipe du téléphone vert gère également le traitement du courrier électronique envoyé via le site carrefour.

Dans un premier temps, les emails étaient traités au secrétariat avant d'être assez souvent déviés vers l'équipe du téléphone vert plus apte à trouver rapidement la plupart des réponses. De fil en aiguille, le personnel du téléphone vert a complètement pris en charge la gestion des messages du site carrefour.

👉 Site Carrefour



La première proposition de maquette du site est réalisée par la Dircom suite à un ensemble de réunions entre les responsables de communication et les attachés de presse des cabinets ministériels.

Le choix des rubriques proposées, bien que relativement instinctif, se base tout de même sur différents éléments :

- les FAQ's du téléphone vert ;
- le benchmarking d'un certain nombre de sites comparables (en France, au Québec) ;
- le contenu des publications de la Dircom ;
- les bases de données existantes de tous les responsables de services de la région wallonne ;
- le contenu de certains ouvrages présentant la Wallonie.

A son lancement, le site possède, forcément, un côté « carte de visite », comme tous les sites qui débutent à l'époque et se base principalement sur trois bases de données existantes : celle

du guide, celle des sites internet et celle des publications. Beaucoup d'informations sont donc déjà disponibles à l'époque et seule manque l'interface web.

Le site carrefour offre actuellement les services suivants :

Intitulé de la rubrique	Description
Découvrir la Wallonie	Présentation sommaire de la région en six langues
Approfondir les compétences de la RW	Liste de liens, répertoire de différents sites de contenu. Ces derniers sont présentés par thèmes tels que : l'environnement, la législation, l'emploi, l'économie, les eaux, l'agriculture, etc.
Connaître les institutions de la RW	Présentation et points de contact du parlement wallon, du gouvernement wallon, des différentes institutions de la région et du médiateur.
Consulter les formulaires	Présentation, par thèmes, de tous les formulaires de la région. L'utilisateur peut les imprimer et les remplir manuellement s'il le désire.
Poser une question	L'utilisateur a la possibilité de poser une question via différents canaux en fonction du thème à aborder : <ul style="list-style-type: none"> ▪ A propos de la région wallonne ; ▪ Sur des aspects économiques ; ▪ Sur des aspects sociaux ; ▪ Par rapport au territoire ; ▪ Par rapport à l'environnement ; ▪ Autres matières.
Commander une publication	S'il ne connaît pas les références du document à commander, l'utilisateur peut, au préalable, faire une recherche par thème. Il peut également examiner les nouveautés.
Trouver un texte du droit wallon	Référence au site de Wallex, banque de données de la Direction juridique du MRW.
Formulaires intelligents et vignettes	Un certain nombre de formulaires intelligents sont aujourd'hui disponibles. Il en existe 23, relatifs à neuf transactions : <ul style="list-style-type: none"> ▪ La demande d'aide à l'investissement ; ▪ La demande d'intervention aide à la consultance ; ▪ La demande de prime d'emploi ; ▪ La demande de prime à l'embellissement ; ▪ Etc. L'utilisateur a accès à un manuel d'utilisation et bénéficie d'un ensemble de fonctionnalités d'aide au remplissage en ligne telles que : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Le contrôle syntaxique ; ▪ Des fonctions de calcul ; ▪ La présentation de valeur par défaut ; ▪ Activation de champs pertinents ;

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Etc. <p>Les vignettes permettent la gestion de données personnelles.</p>
Actualité	Présentation de toutes les nouveautés à découvrir sur le site et répertoriées en deux rubriques : " A la Une " et " Toujours d'actualité ".
Agenda	Présentation des événements du serveur carrefour
Contacts	<p>Donne les coordonnées de premiers points de contact de la Région :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Le numéro vert ; ▪ Les centres d'information et d'accueil ; ▪ Le mobilinfo ; ▪ Les guichets de l'énergie ; ▪ Le téléphone bleu ; ▪ Etc.
FAQ's	50 réponses à 50 questions classées par ordre alphabétique
Liens	Ensemble de liens utiles
Aide	Comment utiliser le site carrefour
Moteur de recherche	

Les formulaires en ligne

Une vingtaine de formulaires intelligents sont disponibles, dans l'attente des suivants.

Comment ont-ils été choisis ?

- certains services sont en pleine révision de leurs formulaires, suite à une modification de la législation, et en ont profité pour traduire directement ces nouveaux formulaires en version électronique intelligente. (citons, par exemple, les 5 formulaires relatifs au permis de chasse) ;
- en fonction de propositions faites par les administrations, la priorité a été accordée aux formulaires les plus fréquemment utilisés par les citoyens ou les entreprises. Citons, pour les citoyens, la prime à la réhabilitation (le plus demandé) et pour les entreprises, l'aide à l'investissement.
- d'autre part, un équilibre a été nécessaire afin que chacun des ministres ou chacune des composantes du gouvernement retrouve une partie de ses compétences dans la proposition des formulaires disponibles.

Le choix des formulaires est donc lié à des éléments liés au contexte politique, aux réalités sur le terrain et à quelques pressions extérieures.

Gestion du projet

☞ Présentation et gestion de l'équipe

Téléphone Vert

Mise en œuvre

A l'époque, il n'était pas coutumier de sélectionner une équipe dédiée à plein temps au lancement d'un projet et ce ne fut certes pas le cas pour le service du Téléphone Vert.

Les principaux acteurs ayant participé à l'émergence de la centrale sont :

Acteur	Mission	Remarques
Le Ministre et le gouvernement. L'idée, à la base, émane du secrétariat général.	Fournir les moyens en personnel et en budget.	Ils apportent également la notoriété. Il s'agit d'un soutien important grâce à des conférences de presse etc.
Télécom Belgacom	Fourniture des dernières innovations techniques en gestion d'appels.	Belgacom est un contractant mais ils ont fourni un ensemble de versions tests gratuitement . La compagnie débute dans le secteur des call centres et comme il s'agit d'un projet pionnier, elle aura véritablement un rôle d'accompagnateur envers la Région.

Organisation actuelle de l'équipe

Six à huit opérateurs assurent à tour de rôle la "permanence" téléphonique. L'équipe compte également une responsable de cellule, une coordinatrice et un chef de service.

L'équipe a trouvé son rythme et son organisation internes en fonctionnant par essais-erreurs-réajustements progressifs.

- les heures d'ouverture ou de disponibilité des opérateurs n'ont pas toujours été celles que l'on connaît aujourd'hui. L'expérience a en effet démontré qu'avant 8h00 du matin, il y avait très peu d'appels ainsi qu'entre 19h00 et 20h00 ;
- après avoir installé une boîte vocale, les statistiques ont indiqué que les appels reprenaient après 20h00 ;
- le travail pouvant être stressant, les plages horaires de chaque opérateur ont été découpées en séquences. Il s'agit, en fait, de ménager nerveusement les agents qui répondent au téléphone en accord avec une directive européenne stipulant la durée maximale qu'un agent peut passer au bout du fil ;
- le temps est aujourd'hui décomposé en deux demi-journées, l'une consacrée aux appels, l'autre à la recherche d'information. Il faut analyser les journaux, échanger les informations recueillies et les faire parvenir aux Centres d'Information et d'accueil. Cette organisation laisse également le temps aux agents pour l'auto-formation ou encore la gestion du courrier électronique envoyé sur le site carrefour ;
- peu à peu, certaines procédures internes, bien que non formalisées, apparaissent. Citons, par exemple, l'accueil d'un nouvel opérateur :
 - il passe sa première journée à visiter l'ensemble du service ;

- ensuite, la responsable de cellule prend une journée pour lui expliquer les questions les plus fréquemment posées ainsi que les grands thèmes abordés : le logement, l'environnement etc ;
- il accompagne ensuite, pas à pas, durant trois jours, un opérateur expert et suit tous ses entretiens téléphoniques à l'aide de haut-parleurs ;
- l'opérateur expert et le nouvel arrivant échangent ensuite les rôles pour enfin voler de ses propres ailes.

Constatations

Ces dix années de gestion du service ont conduit aux deux constatations suivantes, relatives à la montée en charge du projet :

- on ne prévoit jamais assez l'accroissement de la demande. La réaction de l'administration est trop lente, la structure de l'administration ne suit pas. Ce n'est pas dans la culture de la maison ;
- le coût augmentant, le management se trouve petit à petit en face du problème relatif à la gratuité des appels. Les solutions possibles sont en cours d'examen.

Site Carrefour

Acteur	Mission
Comité d'accompagnement : <ul style="list-style-type: none"> • MRW (Ministère de la Région wallonne) • MET (Ministère de l'équipement et du transport) • Cabinets ministériels 	Le Ministère de la Région wallonne, essentiellement pour la gestion administrative ; Le Ministère de l'Équipement et des Transports, essentiellement pour la gestion technique et l'hébergement du site.
Direction de la Communication du MRW- Dircom (Direction de la communication)	Elaboration de l'architecture de l'information et alimentation en contenu.

Aucune entité n'a spécialement été constituée car les compétences existaient déjà en interne.

La Dircom a un rôle clé de coordinateur et de centralisateur des informations émanant des différentes Directions Générales du Ministère de la Région Wallonne et du Ministère de l'Équipement et des Transports. Elle gère les bases de données du guide de la Région wallonne, des publications du MRW et elle a des contacts transversaux avec tous les acteurs du MRW disposant de sites de contenu.

Le MET dispose, quant à lui, des ressources humaines et des moyens techniques nécessaires à l'hébergement et au développement de solutions techniques.

Même si la première restructuration du site carrefour a techniquement été déléguée à un contractant externe (suite à un appel d'offre), aucune équipe n'a jamais été spécialement dédiée à la réalisation du portail et cette solution s'avère, à terme, insuffisante et insatisfaisante.

Développements futurs

Le 13 juin 2001, le Ministre président du gouvernement wallon présente le projet du gouvernement électronique « Wall on line »³⁵. Le but du projet est de créer un réel guichet unique virtuel passant par quatre étapes :

- l'information ;
- l'interaction ;
- la transaction ;
- la transformation.

Une équipe de projet est spécialement recrutée à cet effet.

Positionnement interne et gestion de projet

Positionnement

La gestion des deux projets est totalement intégrée dans la gestion administrative courante du ministère. Dans un premier temps, aucune équipe n'est spécifiquement recrutée pour leur implémentation même s'il n'en sera plus de même pour la reconstruction future du site carrefour.

Recrutement de l'équipe

L'équipe de base recrutée pour le service du Téléphone Vert s'est présentée suite à un appel à mobilité. Les opérateurs proviennent de différents départements fonctionnels suite à leur candidature spontanée. L'équipe constituée d'agents statutaires assure ainsi la pérennité du projet. Elle fera juste appel à la sous-traitance en cas de crise.

Stratégie générale de développement

Téléphone Vert

Le Benchmarking a été réalisé après l'implémentation du Téléphone Vert et non avant et l'unique site visité était le Call Centre du gouvernement hollandais.

Cette visite a permis au management d'identifier les éléments à améliorer et les spécificités à conserver.

Le call centre hollandais possédait cinq ans d'avance sur l'équipe du téléphone vert en matière d'informatisation des fiches réponses standardisées ainsi que dans la gestion automatisée des commandes de publication. Il devenait impératif de modifier les processus en vigueur à l'époque.

Toutefois, contrairement au service du Téléphone Vert, les hollandais ont choisi d'adopter une couche superficielle d'orientation :

- ils ne traitent pas le fond des questions et se bornent à orienter les citoyens vers le service compétent ;
- les appels doivent être les plus brefs possible ;
- ils ont très peu de personnel salarié ; ils engagent plutôt des étudiants à mi-temps. La rotation du personnel est très importante ;
- il n'y a pas de personnalisation des postes.

Le management du Téléphone Vert a préféré garder son mode de fonctionnement qui consistait à traiter d'avantage les demandes en font end avant de finalement orienter l'appel vers tel ou tel département.

³⁵ Pour plus de détails : http://vancau.wallonie.be/code/communiqués2002/comm_004_2002.htm,
http://vancau.wallonie.be/code/disc_57_wallonline.htm

☞ **Promotion interne et externe**

En interne

La promotion interne du Téléphone Vert n'a pas été chose aisée. Il était assez difficile de faire comprendre aux différents départements fonctionnels l'utilité d'un service comme celui là.

Il y a toujours des grincements de dents au démarrage de ce genre de projet et les notes de services officielles n'aident pas vraiment en la matière. Tout ce qui est officiel semble suspect.

Le management s'est vite rendu compte que ce sont les agents eux-mêmes qui doivent travailler au changement de mentalité. Il faut procéder par petits pas et attendre qu'un réseau relationnel égalitaire s'installe entre les agents du Téléphone Vert et les agents traitant les dossiers.

En externe

Les principaux médias utilisés dans le but de promouvoir les projets de la région wallonne sont les médias traditionnels tels que la radio, la télévision ou encore les journaux.

☞ **Choix technologiques**

Le MET (Ministère wallon de l'équipement et des transports), chargé de la gestion technique du site carrefour, a délimité les standards techniques des serveurs qui sont au nombre de deux.

Le MET a porté son choix sur deux machines, l'une au standard Windows NT avec des bases de données access et l'autre munie d'un serveur SUN sous Linux, car il ne maîtrisait pas le développement des différents sites ministériels, départementaux, etc.

De cette manière, les deux environnements sont disponibles et prêts à abriter les nouveaux sites en fonction des préférences de chaque développeur.

Cependant, les choix techniques tel que le moteur de recherche ne sont pas montrés totalement concluants. Excessivement lourds à paramétrer, il n'était sans doute pas entièrement adapté à des sites qui ne peuvent quand même pas être comparés à des sites bancaires.

L'indexeur du site carrefour n'est pas non plus entièrement satisfaisant.

Cela fait maintenant 18 mois que le management désire tout modifier.

La nouvelle équipe nouvellement constituée dans le cadre du projet wall on line sera chargée de redéfinir une nouvelle architecture, des flux éditoriaux, de définir la validation des contenu et le développement des transactions.

Impact interne

☞ **Téléphone Vert**

Il n'est pas aisé d'identifier l'impact du Téléphone Vert sur l'administration wallonne dans sa globalité. Les retours ne sont pas assez nombreux et l'impact n'a pas été mesuré comme tel.

Quelques éléments peuvent, cependant, être mis en exergue :

- les services fréquemment en contact avec le public sont les premiers à bénéficier de la centrale d'appels et ont manifesté leur enthousiasme envers ce nouveau service. Le Téléphone Vert désengorge les lignes régulièrement accaparées pour répondre souvent aux mêmes questions récurrentes.

Dans le cas de demandes de primes diverses ou du logement, les opérateurs peuvent en outre, dès ce premier contact, vérifier les conditions de base d'admissibilité du candidat. Ce premier « filtrage » évite l'envoi inutile de documents et formulaires divers.

- les commandes de publication parviennent à la cellule Librairie de la région wallonne par plusieurs biais : le téléphone vert, le site carrefour, le courrier électronique ou postal, etc. Lorsque les publications sont disponibles en stock, elles sont fournies directement aux personnes venues les demander sur place ou envoyées par courrier.

Avant l'informatisation de l'équipe du téléphone vert, les opérateurs devaient travailler sur papier. Ils prenaient les commandes de façon manuscrite et cette manière de procéder générait de nombreuses erreurs de graphie des noms et des adresses. Les retours étaient considérables.

Suite à l'informatisation débutée en 1997 et achevée en 1999, résumée en l'installation d'un réseau et d'une base de données, les opérateurs encodent directement les données de base à partir du Téléphone Vert et celles-ci sont transférées électroniquement à l'autre bout de la chaîne, du côté de la gestion des publications. Les étiquettes sont elles aussi automatiquement générées et imprimées.

Cette nouvelle façon de procéder a permis de tripler la productivité et de gérer plus efficacement les grosses campagnes de communication qui s'appuient principalement sur la commande de brochures diverses.

La principale source d'erreurs a, par là même, été supprimée.

☞ Site Carrefour

La mise à disposition des formulaires intelligents sur le site n'a pas forcément conduit à la réorganisation du back office à l'exception de certains services comme l'aide à la consultation.

Ces derniers ont décidé d'examiner à plat la procédure, de la réviser, d'identifier le type de formulaire nécessaire (en épurant l'ancienne version) et enfin de programmer ce ou ces formulaires afin de le/les rendre intelligent(s). Ce dernier à lui-même fait l'objet d'une publication et d'une nouvelle notice explicative.

Satisfaction

L'évolution de la fréquence d'appels du service Téléphone Vert peut être résumée par le tableau suivant :

	Mandataires	Boîte vocale	Boîtes vocales temporaires
1993	19.215		
1994	27.773		
1995	48.349		
1996	58.823		
1997	71.647		
1998	75.604	23.242	
1999	84.797	96.821	
2000	80.883	96.107	28.447

A l'occasion des dix ans du téléphone vert, la DIRCOM décide de réaliser une enquête auprès de la population wallonne afin d'estimer le taux de pénétration de ce service en Wallonie.

L'enquête est majoritairement orientée vers le Téléphone Vert mais les autres services tels que le mobilinfo, les centres d'accueil ou encore le site carrefour sont, eux aussi, évalués.

3.188 personnes sont interrogées de janvier à février 2000. Les quelques résultats présentés dans cette section sont directement tirés du rapport d'enquête rédigé par le Service des Etudes et de la Statistique.

☞ **Taux de pénétration et d'utilisation**

- les wallons sont, à l'époque, plus de 28% à avoir entendu parler du Téléphone Vert. (à concurrence de 5% pour le site Internet) ; C'est par la télévision, les journaux ou encore la radio que beaucoup de wallons ont appris l'existence du Téléphone Vert ;
- les taux de pénétration les plus élevés sont observés parmi les personnes d'âge moyen (entre 25 et 50 ans), possédant un diplôme de l'enseignement supérieur et appartenant aux catégories socioprofessionnelles plus favorisées ;
- le taux d'utilisation (nombre d'utilisateurs rapportés au nombre de personnes qui connaissent l'existence du Téléphone Vert) est de 23% ;
- les utilisateurs contactent le téléphone vert à concurrence de 75% à titre privé. Les matières institutionnelles prioritairement concernées par les appels sont : le logement et l'environnement.

☞ **Satisfaction**

- le taux d'accès réel au service du Téléphone Vert, calculé comme étant la part des utilisateurs ayant réussi à obtenir un contact direct suite à un appel à ce numéro de téléphone, est de 95% ;
- pour les utilisateurs ayant été en contact avec une personne du service du Téléphone Vert, leur demande a été satisfaite à un premier niveau dans 9 cas sur 10. Ces utilisateurs témoignent d'une satisfaction presque totale en matière de qualité de l'écoute. Leur avis est également très favorable en ce qui concerne la précision des réponses mais avec un niveau de satisfaction moindre ;
- parmi les critères d'appréciation proposés, les utilisateurs ont classé la gratuité du service en premier lieu. La qualité de la réponse apportée intervenant en deuxième place, avant le caractère unique du numéro d'appel et la rapidité de la réponse ;
- 67% des wallons interrogés souhaitent recevoir plus d'informations sur les services de l'administration wallonne.

Partenariats

☞ **Téléphone Vert**

Les principaux partenaires du Téléphone Vert sont Belgacom, trois sociétés de call centres et une firme de consultance informatique.

- la relation entretenue entre le fournisseur de télécommunication, Belgacom, et la Région Wallonne peut être qualifiée d'atypique. Bien qu'étant un simple contractant, Belgacom a véritablement accompagné la région dans sa démarche. Il s'agissait d'un projet pionnier et Belgacom, débutant en la matière tout autant que la Région, a fait profiter cette dernière d'un ensemble de versions tests gratuites et d'invitations à des colloques sur le sujet ;
- la contractualisation avec des sociétés de call centres a généralement lieu de manière sporadique, en cas de grandes campagnes informationnelles, les firmes étant : Paratel, ring ring et Initiatel ;
- la firme NSI a été sollicitée pour la réalisation d'une analyse fonctionnelle au cours de l'année 1999. Cette application permet aujourd'hui au Téléphone Vert de disposer, via des outils intranet, d'une masse de données directement exploitables sous forme de fiches lors des échanges téléphoniques avec les citoyens. Une partie de ces données sont directement

encodées dans des bases de données oracles par les opérateurs via un module « client-serveur ». L'autre partie est constituée de données encodées par ailleurs et importées ultérieurement dans les bases oracle.

☞ **Site Carrefour**

Peu de partenaires extérieures ont été sollicités pour le développement du site Carrefour la plupart des compétences requises étant disponibles en interne. Toutefois, la première réorganisation du site fut entièrement déléguée à un contractant : le Cediti

Bibliographie

Titre	Source
Revue « Dialogue »	Revue internes à la Région Wallonne
Comptes rendus d'interviews	
Martine Lefevre et Christine Mainguet, <i>Connaissance et utilisation du service Téléphone vert de la Région wallonne : Rapport d'enquête menée en janvier – février 2000 sur un échantillon de la population wallonne</i> , Avril 2000	Rapport interne
Rapport d'activités de la Direction de la Communication, Ministère de la Région wallonne	Regard 1999
Rapport d'activités de la Direction de la Communication, Ministère de la Région wallonne	Regard 2000
Site Internet Carrefour de la Région wallonne	http://www.wallonie.be/

4. Etude de AEAT

Le projet AEAT dans son contexte

Le système fiscal espagnol

La classification traditionnelle des taxes espagnoles différencie ces dernières en taxes directes d'une part et indirectes d'autre part.

La constitution espagnole de 1978, quant à elle, attribue un domaine fiscal particulier aux différents niveaux du gouvernement, les trois niveaux étant :

- l'Etat ;
- les administrations autonomes ;
- les administrations locales ;

Chacun de ces niveaux jouit d'une autonomie financière qui leur accorde un certain nombre de compétences en matière de prélèvement des taxes.

En outre et pour des raisons historiques, le pays basque et Navarre jouissent également d'un statut spécifique les autorisant à utiliser un système indépendant.

La Agencia Tributaria

La Agencia Tributaria (AEAT) espagnole est créée le 27 décembre 1990 en vertu de l'article 103 de la loi 31/1990. L'agence fonctionne dès 1992 comme une entité de droit public possédant sa propre personnalité juridique ainsi qu'une autonomie de gestion. Elle dépend toutefois du Ministère des contributions.

La Agencia Tributaria répond à une conception moderne de l'administration publique. Elle preste ses services aux citoyens de manière flexible et autonome dans son fonctionnement. Son rôle consiste essentiellement en l'application du système fiscal de l'Etat et des douanes.

Elle compte avec un budget annuel propre qui se caractérise principalement par la nature limitative de son montant global et la distribution par catégories économiques de ses crédits.

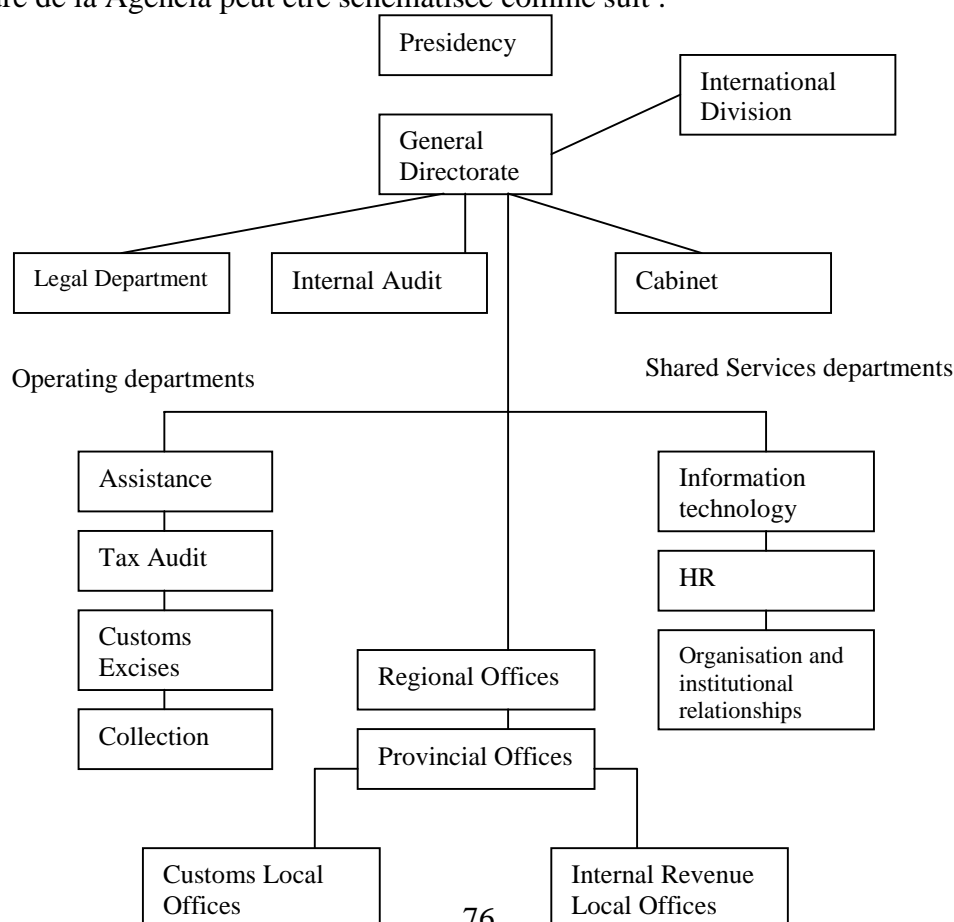
Elle se finance fondamentalement grâce à des transferts de l'Etat qui constituent plus de 93% de la révision définitive du budget.

La Agencia poursuit deux grandes lignes directrices à savoir :

- l'amélioration du service au citoyen dans son rôle de contribuable afin de l'aider au mieux à remplir ses obligations fiscales (déclaration et paiement des impôts); Ce service se traduit par des actions améliorant la diffusion de l'information ainsi que l'assistance au contribuable. Il vise également la répression de la fraude fiscale ;
- la Agencia tente, d'autre part, d'améliorer au maximum son efficacité interne.

L'informatisation des services prestés par la Agencia a toujours été considérée comme essentielle et s'est vue intégrée à l'administration comme instrument indispensable à la réalisation de ses objectifs.

La structure de la Agencia peut être schématisée comme suit :



Le département informatique (DIT : Departamento de Informatica Tributaria) présente les fonctions principales suivantes :

- la direction, la planification et la coordination des actions des unités informatiques des bureaux territoriaux de la Agencia ;
- la coordination et le conseil aux services centraux de la Agencia disposant d'installations ou d'unités informatiques ;
- le développement, l'implantation et la maintenance des systèmes informatiques nécessaires à la gestion des divers services prestés par la Agencia ;
- la récolte et le traitement informatique de données ;
- la réalisation des études et analyses statistiques requérant un processus massif de données.

Le département informatique s'organise territorialement en un service central, dix-sept dépendances régionales et cinquante-six dépendances provinciales.

L'infrastructure technique correspond en quant à elle à cette organisation. Elle dispose d'un système central dans lequel sont consolidées toutes les informations fiscales et de cinquante-six systèmes provinciaux, soit un par province.

Le développement de toutes les applications reste centralisé.

Motivations et événements déclencheurs

Le but du département informatique est ambitieux. Il s'agit de promouvoir et de soutenir, depuis l'administration, le développement de la société de l'information du pays. L'intensification de l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication aura à terme des retombées bénéfiques sur les grandes et moyennes entreprises en tant que marché global et ouvert.

Suivant cette ligne de pensée et cette vision à long terme, la Agencia décide, dès 1996, d'encourager la déclaration et la soumission classiques des déclarations fiscales, le paiement ainsi que toute autre procédure à l'aide d'Internet de manière tout à fait sécurisée. L'idée de la présentation télématique des déclarations est ainsi lancée.

Les objectifs du projet sont multiples :

- L'amélioration du service au citoyen :
 - Les services sont désormais disponibles sept jours par semaine, 24 heures sur 24 ;
 - Le contribuable n'a plus à se déplacer physiquement que ce soit pour présenter sa déclaration ou encore pour aller effectuer son paiement ;
 - Le procédé est personnalisé en ce sens qu'une personne de contact est référencée sur les déclarations en cas de problème ;
 - Le contribuable peut à présent insérer un ensemble de commentaires libres dans sa déclaration ;
 - Réduction des délais de remboursement ;
 - Les procédures sont simplifiées. L'ensemble des déclarations fiscales est à présent disponible en un seul lieu, le site de la Agencia, et ce indépendamment de leur type ou du service responsable de leur gestion.
- La garantie de la sécurité et de la confidentialité de l'information véhiculée
- L'amélioration des procédures internes à la agencia
 - Disposition en temps réel de l'information permettant une analyse quasi immédiate des principales tendances en période d'envoi des déclarations ;
 - Amélioration de la qualité de l'information via la validation on-line qui se produit au moment même de la présentation des déclarations ;

Amélioration des procédures de résolution de conflit. Elles sont à présent plus personnalisées et plus rapides grâce à la mise à disposition du numéro de téléphone d'une personne de contact;

Diminution du temps de remboursement, conséquence de l'amélioration de la qualité des données récoltées;

Gain de temps et diminution conséquente des erreurs survenues suite aux encodages manuels de déclarations papier;

Les principales motivations sont donc de fournir de la qualité, des services utiles et faciles tout en minimisant les coûts.

AEAT

La Agencia Tributaria a toujours considéré Internet comme une excellente opportunité pour améliorer les relations existant entre l'administration et les contribuables et le projet de déclaration télématique via Internet peut être résumé via les étapes suivantes :

En bref

Projet AEAT : étapes principales

Février 1998	La Agencia décide d'incorporer dans son plan de modernisation l'utilisation d'Internet comme instrument d'aide au développement de services généraux d'information et de services personnalisés. Ces derniers devront se baser sur une relation de confiance et de sécurité. La Agencia structure alors les services à offrir via ce nouveau canal en 4 niveaux : <ol style="list-style-type: none">1. information non personnalisée et services de déchargement de programmes d'aide2. transactions personnalisées implémentées pour les contribuables3. transactions développées pour la agencia tributaria4. courrier électronique
Juillet 1998	La déclaration d'impôt à destination de grandes entreprises est disponible via le site de la Agencia. Le service est encore facultatif.
Janvier 1999	La déclaration télématique d'impôt à destination de grandes entreprises est à présent obligatoire.
Mai 1999	La déclaration d'impôt à destination des personnes physiques est disponible. Elle n'est pas obligatoire.
Septembre 1999	Les étapes précédentes sont un succès. Les moyennes et petites entreprises veulent elles aussi utiliser cet outil. Disponible depuis le troisième trimestre, le service n'est toutefois pas obligatoire.
2001	plus de 60 types de formulaires différents de taxation sont désormais disponibles sur le site, à destination des citoyens et des entreprises.
En développement	L'Agencia développe un Bureau virtuel intégré grâce auquel les contribuables peuvent faire la même chose que s'ils se rendaient dans un bureau physique. Il s'agit d'une étape supplémentaire à l'idée de simple catalogue de services isolés. Il existe déjà un ensemble de services à destination des grandes et petites entreprises.

➡ Impact externe

Les statistiques de l'évolution du nombre de déclarations fiscales entrées de manière télématiques sont disponibles sur le site de la Agencia.

	Programmes d'aide	Information	Autoservice	Total
1999	951 101	355 433	649 358	2 466 962
2000	2 341 766	252 103	878 918	2 962 995
2001	8 000 063	901 148	3 374 751	9 720 442

Choix et présentation des services



➡ Services offerts

Les services sont disponibles 24h00 sur 24 avec un temps de réponse inférieur à la seconde.

Certains des services sollicités via Internet peuvent engendrer une réponse papier envoyée par la poste traditionnelle tel qu'un certificat. A l'inverse, certains services peuvent être accessibles via Internet même si la déclaration a été soumise par des moyens plus traditionnels.

Le site web de la Agencia Tributaria constitue la fenêtre d'accès aux principaux services suivants.

Services utilisés avant la soumission de la déclaration

- applications téléchargeables par le citoyen afin de l'aider à remplir sa déclaration d'impôts ;

- mise à disposition d'une information à jour traitant de sujets légaux afin de guider le contribuable de manière la plus judicieuse possible ;
- accès à des données spécifiques enregistrées dans les bases de données utilisées par le contribuable lorsqu'il remplit sa déclaration ;
- procédure en ligne de demande de modification, à l'initiative du contribuable, de données fiscales éventuellement produites par des tiers ;

Services utilisés durant la soumission de la déclaration

- tous les formulaires des déclarations relatives aux impôts sur le revenu peuvent être complétés et soumis en ligne ;
- offre d'un support personnalisé. Il est en effet possible d'établir un dialogue avec le contribuable qui est en train de rédiger sa déclaration, en lui signifiant les erreurs formelles qu'il est en train de commettre et en accomplissant ainsi une vérification instantanée de sa déclaration. Il est également possible d'obtenir de l'assistance par téléphone ou Internet en cas de problème majeur ;
- mise à disposition d'une liste des FAQ (Frequently asked questions) présentant les solutions des problèmes les plus couramment rencontrés ;
- répertoire des bureaux de la Agencia, des principales adresses, des numéros de téléphone, de fax ou encore des adresses email.

Services offerts après la soumission de la déclaration

- consultation de la déclaration transmise ;
- consultation du paiement en ligne déjà effectué ;
- consultation du statut des dossiers de remboursement ;
- demande, émission et vérification de certificats fiscaux ;
- modification d'adresses personnelles ou d'entreprises ;
- il est également possible de payer directement les taxes en ligne à partir du site web. Le processus est sécurisé via l'emploi de certificats d'autorisation délivrés par le FNMT (Fabrica Nacional de Moneda y Timbre) ;
- distribution d'un courrier électronique périodique contenant un ensemble d'informations utiles sur les taxes en général.

Gestion du projet

Présentation de l'équipe

L'équipe de projet en tant que telle n'existe pas réellement.

Les personnes ayant participé au développement du guichet font toutes partie du département informatique de la Agencia et ont, pour la plupart, conservé leurs activités journalières. Le développement du site se fait donc parallèlement à d'autres projets en cours.

La volonté de travailler avec du personnel interne à l'agence est marquée dès le départ et n'a évidemment été possible que grâce aux nombreuses ressources disponibles au sein du département IT.

Ce choix s'est principalement justifié par la recherche de profils possédant bien évidemment une certaine connaissance technique mais également une connaissance du business, des procédures en cours ainsi que de l'organisation interne et des problèmes légaux en vigueur dans ce domaine bien spécifique.

☞ **Approche des besoins du client**

L'approche des besoins du client est réduite à son strict minimum et peut même être qualifiée d'unilatérale du moins dans un premier temps.

Le premier panel de services offerts aux contribuables (particulier et entreprises) est avant tout basé sur l'imagination des besoins de ces derniers. Aucune enquête, aucun sondage n'a été effectué afin de corroborer d'une manière ou d'une autre ces solutions avec la réalité des besoins.

Ce choix se justifie par le fait qu'il est très difficile de sonder une masse aussi hétérogène d'utilisateurs externes. Le management préfère lancer une première version du site sur base de laquelle les utilisateurs pourront alors exprimer une ensemble de remarques constructives. Les remarques et les besoins ainsi exprimés influenceront, s'ils sont pertinents, la future évolution du site.

En effet, suite à la première mise en service du portail, l'évolution constante des applications a pris en compte de manière beaucoup plus systématique, les desiderata des utilisateurs .

A titre d'exemple, citons les améliorations suivantes :

- aide en ligne sans devoir se déconnecter d'Internet ;
- le paiement bancaire ;
- l'émission de certificats.

☞ **Stratégie générale de développement**

Le développement de la procédure de déclaration fiscale par Internet s'est déroulée en plusieurs étapes que l'on peut grossièrement définir comme suit :

- déclarations fiscales automatisées des grandes entreprises ;
- déclarations fiscales automatisées des personnes physiques ;
- prise en compte des moyennes et petites entreprises.

Dans un premier temps, l'équipe s'est concentrée sur la planification des réunions entre la Agencia, les grandes entreprises ainsi que les entités financières « partenaires » de la Agencia.

Ces réunions furent fondamentales dans le développement du projet car il était indispensable de s'accorder avec les grandes entreprises quant aux délais d'implémentation et surtout quant au caractère obligatoire de la déclaration d'impôt par Internet.

Suite à cette étape de planification et d'information, un groupe multidisciplinaire recruté au sein de la Agencia et plus spécifiquement recruté au sein du département informatique a été chargé de la coordination ainsi que du développement des applications nécessaires.

☞ **Promotion interne et externe**

En externe

Le projet a bénéficié en externe d'une grande couverture médiatique. Le manager du projet a participé à de nombreuses conférences tant en Espagne qu'à l'étranger. Les journaux et la télévision ont également largement diffusé les informations relatives à l'ouverture du site de la Agencia Tributaria.

La présence du projet sur la scène internationale et la qualité des applications développées ont permis à la Agencia de décrocher un certain nombre de prix d'excellence. Citons par exemple :

- 2001, le prix « E-government : Good Practice » attribué par la commission européenne ;

- en 2000, « Excelencia en las Tecnologías de la Información » attribué par la WITSA, Alliance mondiale en technologie d'information ;
- « Premio al Usuario del año », attribué par Computerworld

Ce succès a bien entendu renforcé la couverture médiatique du projet.

C'est de cette manière et par un phénomène sans cesse croissant de bouche à oreille que les contribuables ont pris connaissance de l'existence du portail et s'y sont essayés au fur et à mesure.

Il en a été relativement autrement concernant les grandes entreprises, ces dernières étant aujourd'hui dans l'obligation de compléter et d'envoyer leur déclarations de manière électroniques.

Elles ont régulièrement été informées de l'avancement des travaux de manière plus formelle et après une période d'accoutumance relativement brève, il leur a été signifié qu'il n'existait pas d'autres alternatives.

Les séances d'informations ont facilité la transition et les grandes entreprises n'ont opposé aucune résistance à ce nouveau mode de communication y trouvant même leur intérêt.

En interne

Le projet n'a jamais été considéré en interne comme une grande révolution. L'information interne à la Agencia s'est plutôt déroulée de manière informelle. Quelques séances d'information ont bien eu lieu mais nous sommes bien loin d'un matraquage systématique.

Les agents les plus directement touchés par l'émergence de ce nouveau canal ont eu l'occasion de suivre une formation mais encore une fois sans trop de suivi. Les personnes n'ayant pas eu l'occasion de suivre ces séances pour une ou l'autre raison ont pu se débrouiller pour se remettre à jour par la suite.

Choix technologiques

L'identification de l'utilisateur est basée sur un système de certificats digitaux se conformant au standard X509V.3 et issus par une autorité de certification.

De nos jours, la seule autorité est « Real Fabrica Nacional de Moneda y Timbre ».

La solution est basée sur des standards bien connus de la communauté Internet (SSL, X509V.3 certificats, PKCS-7 signature électronique). De cette manière, l'interopérabilité est assurée tant que les autres administrations utilisent les mêmes standards.

Les données sont localisées dans une base de données centrale afin de faciliter l'échange les diverses agences.

Réorganisation interne

Il est à noter que l'utilisation d'Internet en tant que nouveau canal de communication entre le contribuable et la Agencia Tributaria n'a eu que très peu d'impact sur l'organisation interne des services de l'administration en général. Les procédures internes étaient en effet déjà basées sur un système informatisé.

Bénéfices attendus - Satisfaction

Le système de déclaration et de paiement des impôts en Espagne est caractérisé par le fait que le contribuable qui vient de remplir sa déclaration doit simultanément effectuer une estimation

du montant qu'il va devoir verser à la Agencia. Il/Elle paiera le montant ainsi calculé dès la remise de sa feuille d'impôts, une fois cette dernière dûment complétée.

Le parcours classique du contribuable peut donc être synthétisé par la découpe suivante en étapes :

- le contribuable remplit sa déclaration et effectue les calculs pertinents nécessaires à l'estimation du montant à payer ;
- habituellement, le contribuable présente sa déclaration dans le bureau d'une entité financière reconnue comme « partenaire » de la Agencia. La déclaration sera alors envoyée, par courrier postal, à l'entité financière des bureaux de la Agencia Tributaria ;
- si le résultat du calcul effectué par le/la contribuable s'avère être une dette à verser à la Agencia, il/elle effectuera directement le versement auprès de l'entité financière collaboratrice. Le montant sera transféré sur un compte ouvert par chaque entité financière à la banque d'Espagne. Si le citoyen doit être remboursé, il communique son numéro de compte sur lequel sera effectivement versé le remboursement ;
- tous les quinze jours, les entités financières collaboratrices versent les montants ainsi récoltés sur le compte de la Banque d'Espagne ;
- l'entité financière récolte finalement, auprès du contribuable, quelques données de base relatives aux déclarations récoltées : l'identifiant du contribuable, le montant, l'exercice, la période, les justificatifs, la date de l'opération. Ce répertoire contenant les informations minimales est également envoyé tous les 15 jours à la Agence Tributaria.

Deux circuits sont donc identifiables : celui de l'argent et celui de l'information.

Ce schéma de base peut bien entendu être quelque peu modifié en fonction du type de la déclaration fiscale employée. La détermination du type de la déclaration doit être déterminé a priori par le contribuable afin d'être à même de pouvoir connaître la procédure spécifique à suivre.

L'analyse détaillée du processus par les membres du projet a permis d'identifier un certain nombre d'inconvénients directement imputables à ce type de fonctionnement.

- le laps de temps entre la présentation de la déclaration et la date effective de son encodage dans le système central de la Agencia peut être relativement long. En effet, l'organisme qui reçoit ces déclarations doit les envoyer par courrier postal à la Agencia. L'organe interne chargé de réceptionner ces informations doit ensuite les transmettre au service chargé de les encoder dans le système. Ce délai empêche l'obtention rapide d'une analyse portant sur les divers types de déclarations ainsi que sur l'évolution des montants versés. Dans le meilleur des cas, le délai sera de minimum 15 jours ;
- cette manière de faire oblige également le déplacement physique du contribuable qui doit se plier ainsi à des horaires fixés par les agences réceptrices ;
- la relation entre le contribuable et la Agencia reste très formel au moyen d'imprimés présentant un ensemble d'informations prédéterminées. Cette méthode induit un manque flagrant de communication et de souplesse dans cette procédure de recouvrement des taxes.

Après avoir identifié les principaux écueils inhérents à la procédure classique, l'analyse de l'implémentation d'un système de déclaration et de transmission télématique a fourni un ensemble de domaines d'amélioration tantôt à l'avantage du contribuable, tantôt favorable aux processus internes à la Agencia.

☞ **En faveur des contribuables**

- la simplification des procédures et l'amélioration du service de induira une économie de coûts et de temps pour le contribuable. La flexibilité des horaires ainsi que la diminution des coûts de déplacement seront ainsi pris en compte. Le déplacement physique du contribuable ne s'avère plus indispensable ;
- la personnalisation de la relation entre le contribuable et les agents internes de la Agencia améliore la rapidité de communication. Il en va de même en ce qui concerne la validation on line de toutes les informations entrées par le contribuable ;
- plus grande transparence quant à la demande d'informations supplémentaires nécessaires au remplissage de la déclaration.

☞ **Améliorations susceptibles d'être observées en interne**

Si la sécurité et la confidentialité sont effectivement garanties, les déclarations télématiques de déclarations d'impôts peuvent induire les améliorations suivantes :

- réduction du laps de temps entre le moment de la présentation de la déclaration et son incorporation dans le système d'information central. La déclaration peut être directement consultée dès son enregistrement dans le système ;
- diminution des coûts de récolte de documents ;
- amélioration de la qualité de l'information introduite ;
- réduction des délais de remboursement ;
- la simplification des procédures permet une entrée commune à tous les contribuables quel que soit l'organe interne chargé de la gestion du dossier ;
- données disponibles en temps réel pour de meilleures analyses.

Ainsi, le suivi systématique et régulier des grandes entreprises est fondamental parce qu'ensembles, elles constituent plus de 66% des recettes totales de la Agencia. Le délais nécessaire à ce type d'analyse pouvait prendre plus d'un mois avec l'ancienne procédure.

La forme schématique du nouveau système de collecte des impôts via Internet se compose principalement des étapes suivantes :

- le contribuable se connecte à la page web de la Agencia Tributaria pour remplir sa déclaration. Il sélectionne le formulaire de déclaration adéquat et doit suivre alors un processus d'identification ;
- pour certains types de déclarations, il suffit simplement de remplir le formulaire proposé. Si la déclaration s'avère être plus complexe, comme celle relative à l'impôt sur les rentes des personnes physiques, le contribuable peut choisir d'utiliser un programme d'aide. Dans les deux cas, la procédure donnera lieu à une signature électronique ;
- dès réception de la déclaration, la Agencia Tributaria renvoie un accusé de réception muni d'un code électronique unique garantissant au contribuable l'acceptation de son formulaire. S'il y a le moindre incident, le contribuable en est averti en temps réel.
- si le contribuable doit effectuer un versement, il peut choisir de le faire auprès d'une entité financière « partenaire ». Il peut aussi choisir de payer de manière électronique.

Pour garantir le bon déroulement du paiement, on exige au moment de la transmission de la déclaration à l'agence, l'accréditation d'un numéro de référence complet (NRC). Ce numéro, ou clé, est assigné par l'entité partenaire au moment du paiement et est déterminé en fonction des données complètes de l'opération.

L'identification du contribuable se base sur l'utilisation de certificat d'identification expédié par une autorité de certification.

La fabrique nationale de monnaie et de timbre a pour la première fois réalisé cette prestation de ce service en mai 1999.

☞ **Satisfaction des utilisateurs**

La satisfaction des utilisateurs du système de déclaration en ligne n'est encore estimée qu'au travers un enquête placée en ligne sur le site de la Agencia.

Tout contribuable qui le souhaite peut y exprimer son degré de satisfaction quant aux service et produits offerts.

Les résultats de l'enquête menée en 2000 et correspondant aux revenus de 1999 dus en 2000 sont les suivants :

Pas satisfaits du tout	2.94%
Pas satisfaits	5.46%
Satisfaits	34.17%
Très satisfaits	56.46%
N'ont pas répondu	0.97%

Aucun autre type d'enquête de satisfaction n'a encore été réalisé à ce jour.

Partenariats

La volonté de travailler en partenariat avec le secteur privé n'est absolument pas présente sur ce projet. S'il existe bien un partenariat avec IBM pour des développements sporadiques, il est évident qu'il ne s'agit pas là d'une habitude ni même d'une solution à long terme.

Le management ne place que peu de confiance en ce type de collaboration.

Selon lui, le monde du privé présente un caractère trop mouvant pour que l'on puisse en toute confiance collaborer sur ce genre de projet.

Développer un partenariat sur le long terme implique presque forcément un type de dépendance que les gestionnaires du projet AEAT ne veut pas générer.

Si le management se voit contraint de « collaborer » pour l'une ou l'autre raison avec le secteur privé, il s'assurera de toujours contrôler la situation au niveau financier.

Cependant, et comme dans d'autres types de projet de ce type, il existe un réel désir de faire participer le « partenaire » à la prise de décision stratégique. Même si le contrôle se trouve toujours du côté de la Agencia, les membres de l'équipe souhaitent tout de même partager une vision commune avec le contractant.

Ceci étant dit, la Agencia possède les ressources nécessaires en interne pour pouvoir gérer le projet sans trop avoir à compter sur des partenariats trop nombreux.

Bibliographie

Titre	Source
Agencia Tributaria – Ministerio de Hacienda, Presentacion Telematica de Declaraciones Fiscales	Document interne
Comptes rendus d'interviews	
Site Internet	http://www.aeat.es
Unidad central de Gestion de grandes empresas : Presentacion telematica de declaraciones, Octobre 2001	Document interne

Unidad central de gestion de grandes empresas, Base de datos nacional, presentaciones por Internet	Document interne
Basic Aspects of the Spanish Fiscal System, Décembre 2000	Document interne
Agencia Estatal de administracion tributaria, Pagina Web de Internet, UCGGE, Madrid, Octobre 2001	Document interne
Basic Notes on the State Tax Administration Agency, Grupo de trabajo de relaciones internacionales, Juin 2001	Document interne
Tax filing and tax payment on the Internet, Departamento de Informatica Tributaria, Mai 2001	Document Interne
Articles de journaux	

5. Etude de BTP (Business Transformation Project)

Le BTP dans son contexte

Le Ministère des Services Sociaux et Communautaires

Le *Business Transformation Project* a été initié par le Ministère des services sociaux et communautaires³⁶ dont les trois activités de base peuvent être résumées comme suit :

☞ Services sociaux et communautaires

Le ministère preste un ensemble de services sociaux et communautaires envers les personnes qui en ont le plus besoin. Il subventionne, par exemple, un éventail de services et de mesures de soutien destinés aux enfants et aux adultes ayant une déficience intellectuelle afin de les aider à vivre de façon plus autonome.

Les services communautaires sont, quant à eux, destinés aux adultes défavorisés victimes de violence ou atteints d'un handicap d'ordre sensoriel.

Le ministère réinvestit également dans de nouveaux services de prévention et d'intervention précoce.

☞ Services à l'enfance

Les différents programmes de ce service ont pour objectif de protéger les enfants contre les mauvais traitements et la négligence en offrant, par exemple, des services de tutelle aux enfants séparés de leur famille ou en les plaçant en adoption.

☞ Soutien du revenu et de l'emploi

Cette activité permet d'allouer une aide financière ainsi qu'un soutien en matière d'emploi aux personnes les plus nécessiteuses.

- la participation de toute personne au nouveau programme gouvernemental, « *Ontario au travail* », permet aux bénéficiaires de l'aide sociale de trouver un emploi dès que possible ;
- le programme de soutien aux personnes handicapées offre un soutien aux personnes désireuses de trouver un emploi et capables de l'assumer.

Le Ministère des Services Sociaux et Communautaires compte, en 2001, 6.255 agents dispersés dans neuf bureaux régionaux³⁷.

³⁶ <http://www.gov.on.ca/CSS/indexf.html>

Les effectifs sont répartis de la manière suivantes entre les trois activités de base et l'administration :

- soutien du revenu et de l'emploi : 2.315 agents
- services Sociaux et communautaires : 2.295 agents
- services à l'enfance : 1.355 agents
- administration du ministère : 290 agents

Constat

En 1995, le portrait du Ministère des Affaires Sociales et Communautaires, dressé par le nouveau gouvernement Ontarien nouvellement élu, est alarmant à différents points de vue :

- le système est anarchique et les coûts annuels ont augmenté de 423 % en 10 ans ;
- cela fait 30 ans que le programme d'aide sociale de l'Ontario n'a pas été modifié. Il est lent et coûteux ;
- l'absence de technologie moderne induit un trop grand nombre de tâches administratives effectuées manuellement et sur support papier ;
- les très nombreux cas de fraude incitent les contribuables à ne plus faire confiance au système ;
- l'encouragement à l'autonomie et l'allocation d'un aide qui se doit d'être temporaire semblent ne plus faire partie des priorités du Ministère ;
- les personnes handicapées ont besoin de leur propre programme.

La réforme de l'aide sociale

☞ Les premières mesures

Dès 1995, le gouvernement prend les premières mesures nécessaires à la réforme du système sociale. Celles-ci visent principalement à lutter contre la fraude et sont de différents types :

- resserrement des critères d'admissibilité ;
- instauration d'une ligne anti-fraude ;
- coopération plus marquée et partage de renseignements entre le gouvernement fédéral et les provinces afin d'éviter le cumul des prestations.

Dans un rapport aux contribuables³⁸, le gouvernement présente les résultats de ces premières mesures synthétisés dans le tableau suivant :

Résultats des mesures de lutte contre la fraude de l'aide sociale		
	1997 – 1998	1998 - 1999
Condamnations pour fraude	1.123	747
Prestations d'aide sociale diminuées ou annulées	14.800	16.900
Montant des paiements auxquels les prestataires n'avaient pas droit	63 millions de dollars	60 millions de dollars

³⁷ Toronto, Centre-Est (Newmarket), Centre-ouest (Mississauga), Hamilton/Niagara, Sud-Ouest (London), Sud-Est (Kingston), Est (Ottawa), Nord-Ouest (North Bay), Nord (Sudbury)

³⁸ <http://www.gov.on.ca/CSS/page/brochure/makingwelfareworkf.html>

Economies que les contribuables réaliseront en coûts futurs	37 millions de dollars	38 millions de dollars
---	------------------------	------------------------

☞ Deux nouveaux programmes

La réforme en profondeur du système se poursuit et l'activité de base du ministère relative au soutien du revenu et de l'emploi voit émerger deux nouveaux programmes :

- dès 1996, le gouvernement instaure graduellement un nouveau programme provincial appelé « *Ontario au travail* »³⁹. La nouvelle loi est, quant à elle, promulguée le 1er mai 1998.

Ce nouveau programme, obligatoire, met l'accent sur la préparation à l'emploi et présente trois objectifs :

- aider les bénéficiaires de l'aide sociale à assumer la responsabilité de se trouver un emploi;
- offrir une transition efficace à l'emploi via une participation financière;
- assurer l'équité de l'aide sociale tant pour les personnes qui en ont besoin que pour les contribuables qui en payent le coût.

« Ontario Work » touche 43.000 bénéficiaires.

- le programme Ontarien de soutien aux personnes handicapées (POSPH40) comporte deux volets :
 - L'attribution d'une aide financière aux personnes handicapées ;
 - Le soutien à l'emploi pour les personnes désireuses de travailler.

Le programme POSPH touche 271.000 bénéficiaires.

Le contexte politique

Nous clôturerons ce chapitre en décrivant brièvement le contexte politique général duquel a émergé le *Business Transformation Project*.

En avril 2001, le lieutenant-gouverneur, Hilary M. Weston, expose, dans son allocution prononcée lors de l'ouverture de la deuxième session de la trente-septième législature de la province, les vingt et un objectifs pour le XXI^{ème} siècle.

*« Le plan d'action mis en œuvre par votre gouvernement depuis 1995 pour améliorer le niveau de vie des familles ontariennes est clair et cohérent. Il a pour but de renforcer l'économie en abaissant les impôts, en réduisant les formalités administratives et en levant les obstacles à la croissance économique. Ce plan est ambitieux, mais réalisable : d'ici 10 ans, l'Ontario devrait afficher la performance économique la plus vigoureuse et la qualité de vie la meilleure en Amérique du nord »*⁴¹.

Afin de relever ces défis, le gouvernement ontarien définit trois priorités :

- la croissance de l'économie et de l'emploi. Ce défi demeure encore aujourd'hui la priorité absolue du gouvernement ;
- la responsabilité financière ;
- la reddition des comptes.

³⁹ <http://www.gov.on.ca/CSS/page/services/ontworkf.html>

⁴⁰ <http://www.gov.on.ca/CSS/page/services/ODSP/odspf.html>

⁴¹ Discours du trône : « 21 objectifs, 21 clés pour le XXI^{ème} siècle », Hilary M. Weston, 19 avril 2001

Le lieutenant-gouverneur poursuit son discours en dévoilant un plan d'action nécessaire à l'accomplissement des ces priorités comportant 21 objectifs.

Même si le but du présent document n'est pas l'énonciation exhaustive de ces 21 points, il est toutefois intéressant d'en citer deux qui ont directement influencé la mise en œuvre du projet BTP.

Quels sont-ils ?

- l'objectif numéro 4 vise l'amélioration de l'efficacité du gouvernement grâce à une rationalisation de l'appareil gouvernemental en assurant une meilleure coordination entre les ministères.
« *Le gouvernement passera en revue et simplifiera ses programmes de subvention pour veiller à ce qu'ils misent sur la création d'emplois tout en réduisant au minimum le chevauchement et la bureaucratie* ».
- l'objectif numéro 18, quant à lui, tend à aider les assistés sociaux à trouver un emploi, les affranchissant ainsi de l'aide sociale.

BTP

En bref

Business Transformation Project : étapes principales	
1995 – Octobre	Première étape de sélection du partenaire privé : les candidats envoient une brève note de motivation au Ministère.
1996 – Janvier	Seconde étape de sélection du partenaire privé : les candidats sélectionnés font une présentation orale devant le comité de sélection. Les résultats sont annoncés en avril 1996.
1997 – janvier	Signature du contrat de partenariat avec Accenture ; Le <i>Business Transformation Projet</i> est officiellement lancé. Il est placé sous la tutelle du gouvernement régional.
1998	L'activité de soutien au revenu et à l'emploi du Ministère est réformée. La législation est modifiée en conséquence et pose les contours de deux nouveaux programmes destinés à des publics différents : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Le Programme d'aides aux personnes handicapées ▪ Le programme « Ontario Work » Le BTP sait maintenant sur quelles bases s'appuyer et quelles procédures réformer. Un auditeur évalue le processus de partenariat.
1999 – Août	Le design du nouveau modèle de prestation de services est approuvé.
2000 – Avril	L'accord de partenariat est modifié en fonctions des conseils prodigués par l'auditeur.
2001	La première phase du projet est implémentée. Les deux composants en sont : <ul style="list-style-type: none"> ▪ La création d'une boîte vocale interactive permettant aux affiliés d'accéder à

	des données personnelles via le téléphone. En février, le système totalise déjà 530.000 appels soit 8.300 appels journaliers.
	<ul style="list-style-type: none"> La mise en place de 7 centrales d'appels chargées du premier contact avec les candidats à l'aide sociale en matière d'emploi.
2002	Le nouveau modèle de prestation de services doit être complètement opérationnel.

☞ **Financement**

Le Ministère n'a pas de fonds propres à avancer au lancement du projet et ce manque de moyen motive le choix d'un type de partenariat spécifique : Le « *Common Purpose Procurement* ».

Le partenaire privé et le Ministère partagent les coûts et donc les risques du projet. Ils se payent, ultérieurement, en fonction des bénéfices générés par la réforme. Le montant maximum payé à Accenture ne peut excéder 180 million CAN. Le financement du projet sera par ailleurs très fortement controversé tout au cours du projet.

☞ **Bénéfices escomptés**

En implémentant ce nouveau modèle de prestation de services au sein de son activité « emploi », le Ministère des affaires sociales et communautaires poursuit un quadruple objectif :

- la réduction de la fraude et des abus dans le secteur du service social ;
- l'amélioration de l'efficacité et de la coopération entre départements ;
- la restauration de la confiance du contribuable ;
- une meilleure prestation de services envers le candidat à l'aide sociale, plus cohérente et plus rapide.

Choix et présentation des services

Le *Business Transformation Project* a pour objectif la réforme organisationnelle et technologique d'une des trois activités de base du Ministère des affaires sociales et communautaires, à savoir l'activité de soutien de l'emploi et du revenu.

Comme nous l'avons précédemment évoqué, l'organisation du service est remaniée et deux nouveaux programmes sont créés :

- le programme de travail obligatoire « Ontario Works » ;
- le programme d'aide aux personnes handicapées.

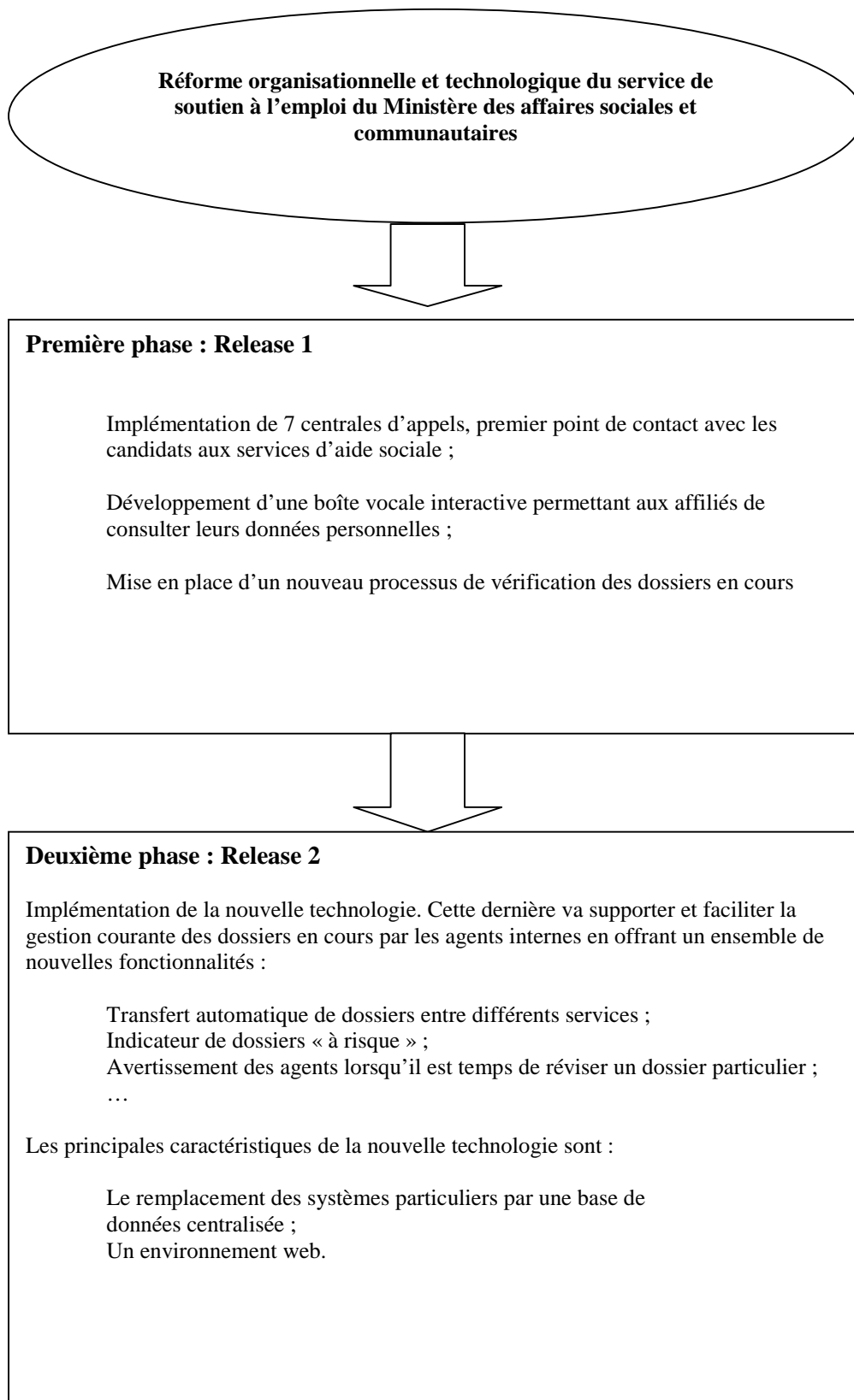
Ces nouveaux programmes constituent, dans leur ensemble, un modèle de prestation de services très compliqué. C'est précisément cette complexité qui a poussé les gestionnaires du projet à segmenter le projet en différentes phases, elles-mêmes constituées en divers composants plus facile à implémenter séparément afin que les agents aient progressivement le temps de se familiariser à chacun d'entre eux.

Nous avons choisi, dans cette étude de cas, de détailler les deux composants du processus présentant un lien direct avec l'utilisateur externe :

- l'implémentation de centrales d'appels, désormais premier point de contact entre le Ministère et les candidats aux programmes d'aides sociales en matière d'emploi ;
- le développement d'une boîte vocale interactive permettant aux affiliés de consulter leurs données personnelles via les touches du téléphone.

Ces deux composantes font partie de la première phase d'implémentation du projet dans son ensemble.

Le Business Transformation Project peut être décrit de cette manière :



Description des deux services

Les centrales d'appels téléphoniques – Nouvelle procédure d'admission d'un candidat

Les centrales d'appels constituent l'outil principal d'une nouvelle procédure d'admission introduite pour les candidats au programme « Ontario Works » et pour quelques candidats du Programme de support aux personnes handicapées de l'Ontario.

Le nouveau processus se présente selon deux étapes principales :

- **Le filtrage téléphonique**

Cette première conversation téléphonique entre le candidat et l'agent permettra, autant que faire ce peut, à ce dernier de déterminer l'admissibilité financière du correspondant au programme d'aide sociale.

Les candidats contactent leur administration locale et, si nécessaire, sont transférés à un ISU (Intake Screening Unit) afin de fournir les informations nécessaires.

Les personnes non aptes à ce genre d'entretien téléphonique seront reçues en face à face dans leur administration locale.

A la fin de ce premier entretien téléphonique, les candidats jugés potentiellement admissibles se voient conviés à une interview de vérification de la candidature ainsi qu'à une session d'orientation de « Ontario Works ». Cet entretien prendra place dans leur administration locale.

L'agent ayant pris l'appel charge un tiers de vérifier les informations de base fournies par le candidat.

Sept centrales d'appels ont été implémentés en Ontario, chacune d'entre elles étant responsable d'un regroupement de diverses zones géographiques.

Quelques chiffres :

80% des appels sont pris en charge dans les 60 secondes ;

57% des appels concernent une demande générale ;

43% des appels résultent dans une demande d'aide sociale

88% décrochent une interview personnelle

12% sont refusés d'office

La durée moyenne d'un premier appel est de 20 minutes.

- **Interview du candidat par un agent local**

L'agent interne vérifie les informations envoyées par la centrale. S'il décide de confirmer l'admissibilité du candidat, il complète les formulaires adéquats y compris de développement d'un accord de participation (Participation agreement).

Il vérifie les données de la demande, valide les documents personnels ainsi que les informations envoyées par la personne chargée de la première enquête.

Le candidat remplit et signe un accord de participation au plan d'embauche suite à quoi l'agent peut enfin prendre sa décision finale.

Durée approximative de l'entretien : 90 minutes

Interactive Response System – Boîte vocale interactive

La boîte vocale interactive est entièrement automatisée et ne requiert donc pas l'intervention d'un agent du service.

Il s'agit d'un système de téléphonie automatisé qui permet un accès rapide et efficace aux données personnelles des personnes bénéficiant déjà d'une aide sociale.

Après s'être identifié par un numéro d'identification personnel et un code secret, l'utilisateur a accès à différents menus via les touches de son appareil. Il est guidé par une voix humaine à travers ces menus et peut toujours contacter un agent local en appuyant sur la touche '0'.

Le système peut fournir des informations aussi diverses que les paiements les plus récents, le statut d'un dossier, etc. Il communique aussi les annonces importantes sur les programmes Ontario Works et ODSP. Les données ainsi retrouvées dans la base sont converties en données vocales et transmises à l'interlocuteur.

Ce service est accessible en permanence dans toute la province de l'Ontario via un numéro gratuit.

Gestion du projet

☞ Les acteurs

Les deux principaux acteurs du projet sont le Ministère des Affaires Sociales et Communautaires d'une part et Accenture d'autre part, anciennement appelé Anderson Consulting.

Le Ministère des affaires sociales dispense notamment des revenus et de l'emploi à des centaines de milliers de personnes dans le besoin en Ontario. Depuis 1995, le Ministère s'est engagé dans une complète réorganisation de son système provincial d'assistance publique. Le but du Ministère était avant tout d'aboutir à un programme d'aide qui se voulait « temporaire » en aidant les gens à retrouver du travail le plus rapidement possible.

Le Ministère ne se sent pas les capacités de se lancer seul dans l'aventure, les ressources et l'expertise de projets d'une telle envergure faisant manifestement défaut.

La firme de consultance *Accenture Canada*⁴² sera finalement sélectionnée pour participer au projet.

Les deux acteurs travaillent en partenariat. Ils partagent les coûts, les bénéfices et la gestion du projet. Toute décision doit obligatoirement être entérinée par les deux parties avant d'être mise en pratique.

☞ Gestion de projet

Les débuts du projet sont franchement chaotiques pour diverses raisons :

- les réactions hostiles du monde extérieur qui voit d'un mauvais œil le projet de réorganisation de la sécurité sociale. Le spectre de la privatisation échauffe les esprits ;
- la réorganisation, un an après le lancement du projet, de l'activité d'aide à l'emploi du Ministère en deux programmes sociaux : « Ontario Works » et « le programme pour personnes handicapées » ;
- l'inexpérience du nouveau type de partenariat ;
- l'ampleur et la complexité de la tâche à accomplir.

La réorganisation du service est donc légalisée un an après le démarrage officiel du projet et cette dernière a fait perdre un temps précieux au projet. Le partenaire Accenture est également sur le point de quitter le navire car après un an, aucun bénéfice n'a encore été engrangé.

Les tensions sont multiples, attisant le scepticisme des détracteurs du projet qu'ils soient internes ou externes.

La priorité du management est alors l'acceptation du projet en interne.

⁴² <http://accenture.ca/xd/xd.asp?xd= home.xml>

Pour ce faire, en 1998, un nouveau chef de projet, recruté en interne, est sélectionné.

Le choix de ce manager est crucial. Elle a en effet travaillé de nombreuses années pour le gouvernement municipal et provincial. Elle possède dès lors une bonne connaissance des acteurs et des procédures internes et ce, aux deux niveaux de pouvoir concernés.

Le fait que les acteurs, avec qui elle va devoir négocier, lui soient connus l'a aidée à gagner en crédibilité. Lorsqu'il s'agit de parler des processus de travail, elle n'a en effet plus à démontrer qu'elle connaît son sujet que ce soit d'ailleurs au niveau provincial ou municipal. Parfaitement au courant des deux « mondes », elle fait rapidement office de transition entre eux, ce qu'une personne recrutée en externe aurait peut-être eu plus de mal à accomplir.

Le management du projet veut impliquer au maximum les agents concernés. Dès lors, la phase de conception du nouveau modèle de prestation de services a nécessité l'input de centaines d'agents provinciaux et municipaux. Ces derniers ont participé à des groupes de travail, des comités et des sessions de validation. Durant ces sessions, les besoins des utilisateurs ainsi que du business ont été documentés pour finalement aboutir à la validation du nouveau modèle en août 1999.

En outre, les quatre personnes responsables du projet se rassemblent régulièrement pour gérer les problèmes internes.

L'équipe de direction tâche également d'attirer l'attention de certaines personnalités politiques en les conviant à des tables rondes, propices à la discussion.

Stratégie générale de développement

La complexité et l'ampleur du projet incitent le management à décomposer l'ensemble des tâches en deux étapes majeures, elles-mêmes décomposées en divers composants plus facilement gérables et implémentables plus ou moins indépendamment les uns des autres.

Nous allons nous attarder sur la première étape qui consiste majoritairement en la liaison entre la nouvelle et l'ancienne technologie. Les principaux éléments constitutifs de cette étape sont les suivants.

Le développement de centrales d'appels

Le manager du projet estime que le choix d'une centrale d'appels, comme outil de filtrage des premiers contacts, s'impose assez rapidement. En effet, cette technologie semble devenir une façon de faire assez standard en la matière et facilement exportable à d'autres services du même type.

L'idée de départ était d'implémenter une centrale d'appels unique, responsable à elle seule, de la province dans son entièreté. C'était sans compter sur les réactions des uns et des autres.

Assez rapidement, il s'est avéré que toutes les municipalités, 47 au total, voulaient leur propre centrale d'appels. Elles ont toujours été habituées à travailler selon leurs propres procédures, sans trop se préoccuper des municipalités voisines. Chacune d'entre elles ayant toujours contrôlé leur front office, elles désiraient pouvoir continuer de la sorte.

Le compromis semble alors inévitable. Les gestionnaires du projet décident finalement d'implémenter un ensemble restreint de centrales géographiquement réparties sur l'ensemble du territoire provincial, l'idée étant de garder un volume assez conséquent d'appels pour chacune d'entre elles.

Un appel à propositions est lancé aux municipalités afin d'identifier les candidats à la gestion d'une centrale. Sept municipalités sont finalement choisies et sont aujourd'hui chargées de la gestion d'une de ces centrales couvrant une zone géographique déterminée.

Chaque centrale a à sa tête un manager.

L'interrogation de dossiers via une procédure téléphonique automatisée

Trois zones géographiques sont sélectionnées comme sites pilotes du système de boîte vocale interactive.

Les trois localisations sont : La municipalité régionale de Hamilton-Wentworth, la municipalité régionale de Sudbury et l'office régional ministériel de Waterloo/Cambridge. Les participants aux programmes Ontario Works ou à celui d'aide aux personnes handicapées habitant dans ces régions en seront donc les premiers bénéficiaires.

Le management du projet a favorisé l'implémentation progressive de l'outil d'une zone géographique à l'autre afin de lui laisser le temps de se stabiliser.

Les premiers sites ont été sélectionnés en fonction de différents facteurs :

- la charge de travail : cette dernière doit être suffisamment conséquente pour que l'observation des résultats soit significative ;
- le nombre de bureaux d'accueil qui, lui aussi, doit être suffisamment représentatif ;
- l'expérience de ces sites en termes de réorganisations antérieures.

La réorganisation du processus d'admissibilité d'un candidat aux programmes d'aide

Cette première réorganisation devait permettre de générer rapidement des premiers bénéfices afin d'être en mesure de rembourser le partenaire privé sur ces premiers résultats.

☞ Promotion interne et externe

En externe

La communication se fait assez franche au début du projet et les managers annoncent au grand public que le système va être réformé de fond en comble.

Ces annonces soulèvent la controverse et le management décide de se faire plus discret.

La principale cause de ces controverses et critiques est liée à la crainte d'assister à la privatisation du secteur lié à la prestation de services sociaux.

En interne

La promotion principale du projet se fait via l'envoi d'une newsletter mensuelle.

Cette lettre de trois ou quatre pages, disponible en français et en anglais, est intitulée « *Keeping you informed about the Business Transformation project* ».

Elle paraît pour la première fois en avril 2000 et présente un certain nombre de thèmes parmi lesquels :

- le calendrier de la mise en production des différents composants du projet par région ;
- les réponses aux FAQs, les questions étant préalablement posées aux chefs régionaux ou locaux responsables de la mise en œuvre du projet ;
- un sondage de satisfaction auprès des agents ;
- une description détaillée des composants du projet (centrale d'appel, boîte vocale,...) ;
- etc.

☞ Formation des agents

Les opérateurs qui travaillent aux différentes centrales d'appels ne sont pas des novices. Ils ont été formés, ils connaissent les programmes d'aide et la législation en vigueur. Ce sont des personnes au profil d'assistant social.

Les formations, qu'elles soient relatives à la gestion des centrales d'appel ou à tout autre nouveau processus implémenté au cours du projet, mettent l'accent sur trois paramètres :

- l'utilisation de la nouvelle technologie ;
- l'appropriation des nouvelles procédures de travail ;
- l'accoutumance aux modifications des habitudes locales.

Pour atteindre ces objectifs multiples, les formations sont dispensées selon trois modes :

- *Computer Based Training (CBT)*

Les agents se forment eux-mêmes à l'aide d'un certain nombre de modules présentés sur ordinateur.

Les CBT sont jugés efficaces pour dispenser une formation à une audience très large et géographiquement répandue.

Ils sont utilisés pour les modules relatifs aux fonctionnalités utilisées par tous les agents des services sociaux. Ces derniers y apprendront à naviguer entre les pages, à manipuler des listes de tâches, à accéder aux différentes fonctionnalités en ligne, etc.

Les différents modules contiennent souvent une partie informationnelle, une partie interactive et enfin une série d'exercices permettant à l'élève de s'auto-évaluer.

Les agents disposent d'un certain laps de temps pour compléter ces CBT afin qu'ils ne doivent pas empiéter sur leur travail journalier.

- *Instructor Led Training (ILT)*

Ce type de formation est dispensé par un professeur à une audience réduite. Il n'y a jamais plus de 18 participants et chaque session est destinée à enseigner un ensemble de fonctionnalités uniques et spécifiques à différents postes au sein de l'administration.

Dans l'ensemble, les deux types de formation prennent environ 9 jours et il n'y a jamais plus d'un tiers du personnel simultanément présent à ces sessions.

- *Le Business Process Impact workshop*

Ce type de formation est une session au cours de laquelle les participants comparent les processus actuels de travail avec les nouvelles méthodes implémentées.

Après la première session, les agents retournent dans leur service et tâchent d'identifier tous les écarts pouvant exister entre cette nouvelle façon de travailler et l'ancienne.

La réalisation de cette analyse d'écarts constitue une étape importante dans le processus d'implémentation locale et la liste de ces écarts est transmise aux membres du projet chargés d'élaborer des solutions adéquates.

Réorganisation interne

☞ **Nécessité d'une réorganisation en profondeur**

Le *Business Transformation Project* a souvent été qualifié de projet technologique mais, selon ses artisans, il représente beaucoup plus que cela.

Le projet prétend non seulement moderniser la technologie existante mais aussi les processus de travail. La moindre petite procédure de travail doit être remodelée. L'équipe ne nie toutefois pas le fait que la technologie soit un élément tout aussi important que le côté purement organisationnel.

8.000 agents sont quotidiennement chargés de la gestion des dossiers dans toute la province. Ne pouvant s'appuyer sur aucun système cohérent, ils utilisent leur propre jugement et interprétation. Les décisions rendues aux quatre coins de la province ne sont pas cohérentes et cette situation est source de nombreuses insatisfactions ainsi que de nombreuses fraudes.

☞ Les grands changements

Les centrales d'appels

Comme nous l'avons évoqué précédemment, ce nouveau processus tend à rationaliser et à standardiser la prise en charge des nouvelles demandes d'aide sociale.

Description du processus *avant* l'implémentation des centrales

Acteur	Action
Le candidat	Le candidat, désireux de recevoir une aide de l'un des programmes du Ministère des affaires sociales et communautaires, téléphone à son administration locale afin de se renseigner.
L'agent municipal	L'agent fixe un rendez-vous avec le candidat.
Le candidat/l'agent municipal	La première interview a lieu, en face à face, entre l'agent et le candidat dans les bureaux de l'administration locale.
Agent municipal	Les missions de base de l'agent sont : <ul style="list-style-type: none">▪ La vérification des données de base fournies par le candidat;▪ La prise de décision quant à l'admissibilité;▪ La confirmation ou le rejet de la candidature ;▪ Le rappel du candidat afin de lui signifier la réponse.

Constatations :

- Tous les candidats doivent avoir une interview personnalisée avec l'un des agents municipaux. Cette dernière prend près de 90 minutes;
- Plus de la moitié du temps de la première interview est consacré à la collecte de données administratives ;
- Dans presque 50% des cas, la candidature se voit rejetée et le candidat en est averti avec quelques jours de délais ;

Description du processus *après* l'implémentation des centrales

Acteur	Action
Le candidat	Le candidat, désireux de recevoir une aide de l'un des programmes du Ministère des affaires sociales et communautaires, téléphone à son administration locale afin de se renseigner.
Agent municipal	S'il s'agit bien d'une candidature à l'un des deux programmes et si la personne est apte à discuter au téléphone, l'agent dévie l'appel vers la centrale téléphonique responsable de sa zone géographique. Le transfert est transparent pour le candidat.
Opérateur/Candidat	<ul style="list-style-type: none">▪ L'opérateur informe le candidat sur les différents programmes ;▪ Si ce dernier est intéressé, l'opérateur s'enquiert des premières données administratives ;▪ Il effectue les premiers calculs financiers ;▪ Il demande l'accord du candidat nécessaire au lancement d'une enquête externe ;

Opérateur	<ul style="list-style-type: none"> ▪ En fonction de ces premières données, l'opérateur prend une première décision. <p>Si l'opérateur estime la candidature valide :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Il envoie les informations devant être vérifiées à l'enquêteur externe; ▪ Il transmet les données à la municipalité du candidat et fixe un rendez-vous entre un agent municipal et le candidat ; ▪ Il transmet une note de confirmation ou de rejet au candidat.
« enquêteur »	L'enquêteur vérifie les dires du candidat lors du premier entretien téléphonique et envoie ses résultats à la personne chargée du dossier.
L'agent municipal	L'agent prend connaissance des données transmises par l'enquêteur, si elles sont disponibles, avant l'entretien.
Le candidat/l'agent municipal	<p>Interview en face à face entre l'agent et le candidat :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ L'agent révise rapidement les données administratives et les résultats de l'enquête avec le candidat ; ▪ Il s'assure que le candidat comprenne bien les tenants et les aboutissants du programme d'aide ; ▪ Il remplit, avec le candidat, et signe les derniers formulaires nécessaires
Agent municipal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Si la candidature est admise, l'agent en avertit le candidat et prend en charge la gestion continue de son dossier ; ▪ Si la candidature est rejetée, l'agent en avertit le candidat et lui signifie le droit de faire appel de la décision.

Constatations :

- Les agents municipaux passent nettement moins de temps à collecter et vérifier les données de base ce qui leur permet de développer d'avantage le volet explicatif lié aux programmes à proprement parler ;
- Les agents passent moins de temps en interview avec des candidats qui s'avèrent presque immédiatement non éligibles.

Le système de boîte vocale interactive

Par le passé, le client devait appeler sa municipalité s'il désirait connaître l'un ou l'autre renseignement telle que le statut de son dossier ou encore la date du prochain paiement. Il n'obtenait alors ces informations, au pire, que la semaine suivante.

Les agents, quant à eux, devaient répondre aux mêmes dizaines de questions tous les mois.

La nouvelle procédure permet aux bénéficiaires des programmes d'avoir directement accès à leurs informations personnelles. Dans un second temps, ils pourront même enregistrer certaines données sans passer par l'intermédiaire d'un agent.

S'ils ont la moindre hésitation, ils peuvent toujours contacter un agent pendant les heures de bureau.

Ce nouveau système est tout bénéfice pour la municipalité comme pour les citoyens. Il désengorge les lignes et libère du temps pour les agents. Les citoyens, quant à eux, obtiennent leurs informations en temps réel.

☞ Déviations

Après avoir implémenté les centrales d'appels, les managers remarquent, assez rapidement, que les procédures mises en place ne sont pas respectées.

Les principales déviations observées sont les suivantes :

- 40% des candidats ne passent pas par les centrales d'appels. Les agents municipaux, après avoir établi un premier contact, ne transfèrent pas le candidat vers un opérateur, comme initialement prévu dans la procédure. Interrogés par les membres du projet, ils justifient ce choix par le fait qu'ils n'estiment pas le candidat apte à se débrouiller avec l'opérateur ;
- 30% des personnes qui décrochent une interview sont, a posteriori, déclarées inéligibles. Ce pourcentage, trop élevé, signifie pour les membres du projet que trop de candidats passent outre l'étape du call centre.

Bien que conscient de ces deux phénomènes, le management ne parvient pas encore à se les expliquer.

Bénéfices attendus – satisfaction

☞ Mesures clés pour l'évaluation de la performance

Dans son plan d'activités 2001-2002⁴³, le ministère dévoile les bénéfices visés par ces différentes réformes ainsi que leurs critères d'évaluation.

Buts/résultats	Mesures	Objectifs/normes	Engagement 2001-2002
Les bénéficiaires d'Ontario au travail deviennent autonomes et retournent au travail.	Pourcentage des participants admissibles à Ontario au travail profitant des possibilités de placement.	Le nombre de possibilités de placement pour les participants à Ontario au travail doublera d'ici mars 2002 (de 15 pour 100 en 2000).	30 % des participants admissibles profiteront d'une possibilité de placement.
	Réduction du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale (Ontario au travail).	Continuer à augmenter l'autonomie en réduisant la dépendance à l'aide sociale de 5 pour 100 en 2001-2002.	Le nombre des dossiers d'Ontario au travail diminue de 5 %
Les personnes handicapées sont encouragées à participer le plus pleinement possible à la vie communautaire.	Pourcentage de personnes participant au soutien de l'emploi du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (POSPH) qui réalisent leur plan d'emploi personnalisé.	85 pour 100 des personnes qui participent au soutien de l'emploi du POSPH réaliseront leur plan d'emploi d'ici mars 2003.	70 pour 100 des personnes qui participent au soutien de l'emploi du POSPH réaliseront leur plan d'emploi avec succès d'ici mars 2002.

⁴³ <http://www.gov.on.ca/CSS/page/brochure/cssbp01f.html#annual>

L'aide sociale va aux personnes qui en ont le plus besoin grâce à des pratiques ministérielles judicieuses.	Temps de réponse des centres d'appel aux appels téléphoniques provenant des bénéficiaires de l'aide sociale. Fréquence à laquelle les bénéficiaires de l'aide sociale ont recours à la réponse vocale interactive (RVI).	Les centres d'appel répondent à 80 pour 100 de tous les appels provenant des demandeurs d'aide sociale dans les 60 secondes. Nombre moyen de demandes de renseignements mensuelles par cas d'aide sociale.	Les centres d'appel répondent à 80 pour 100 de tous les appels provenant des demandeurs d'aide sociale dans les 60 secondes. Une fois les données recueillies, créer une norme ou un objectif en 2001-2002.
S'assurer que le montant d'aide sociale approprié est versé aux personnes qui y ont droit.	Nombre de cas d'Ontario au travail et du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (POSPH) ayant nécessité des rajustements, y compris des annulations de l'aide sociale versée à des personnes inadmissibles et la réduction ou l'augmentation des montants d'aide accordés.	Examiner 6 % des dossiers d'Ontario au travail par mois, selon la priorité et le niveau de risque. Examiner 4 % des dossiers du POSPH par mois, selon la priorité.	Examiner 6 % des dossiers d'Ontario au travail par mois, selon la priorité et le niveau de risque. Examiner 4 % des dossiers du POSPH par mois, selon la priorité.

Satisfaction

Les détracteurs du projet sont assez nombreux et craignent que le projet ne soit qu'une première étape vers la privatisation de l'administration et l'assistance sociale.

Parmi les nombreuses manifestations provoquées par la réforme, une organisation provinciale s'est formée dans le but de lutter contre les "attaques" menées à l'encontre des programmes sociaux.

L'"Ontario Social Safety Network"⁴⁴ est plutôt en faveur d'un changement de politique sociale progressif. Il inclut des personnes à bas revenu, des groupes anti-pauvreté, des personnes handicapées,...

Ce network vise avant tout l'échange d'information et développe des stratégies de réponses à travers la province. Il analyse également la réforme légale supposée protéger et respecter les personnes vulnérables et handicapées.

Ils veulent tempérer l'idée selon laquelle la technologie serait une solution à tout, estimant que cette remarque s'applique d'autant plus à un domaine où le contact humain reste extrêmement important pour des personnes en détresse.

⁴⁴ <http://www.welfarewatch.toronto.on.ca/ossn.html>

Partenariat

Le partenariat est sans conteste un chapitre important du projet et la solution choisie est, à l'époque, novatrice et risquée.

Le *Business Transformation Project* est ambitieux en terme de contenu mais également en terme de délais à une époque où les ressources humaines tout autant que financières font défaut au Ministère. Il était nécessaire de trouver une solution innovante afin de s'allier à un partenaire capable d'apporter son expertise et surtout de pouvoir supporter les coûts inhérents au démarrage du projet.

Le 27 janvier 1997, le Ministère passe un accord de partenariat avec Accenture, Anderson Consulting à l'époque, pour le développement et l'implémentation des nouvelles procédures de travail ainsi que des nouvelles technologies nécessaires à la réforme du système social.

Le contrat est appelé : « Common Purpose Procurement » ou « Processus d'Achat Commun ». Il s'agit du tout premier accord du genre, presque expérimental, entre un ministère ontarien et le secteur privé.

Le PAC

Le processus d'achat commun (PAC) est une méthode concurrentielle d'acquisition utilisée pour sélectionner des partenaires du secteur privé qui travailleront étroitement avec un ministère pour définir, concevoir et mettre en œuvre des services novateurs, nouvelles méthodes de prestation de services.

Le PAC est particulièrement adapté aux projets complexes comme ceux liés à l'implémentation d'une nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Les conditions essentielles à l'utilisation du PAC sont les suivantes :

- un problème de fonctionnement qui ne peut être entièrement résolu par la technologie disponible dans le commerce;
- le partage par le vendeur et le ministère-client des risques, de l'investissement et des bénéfices qui en découlent ;
- le processus assure une obligation publique de rendre compte, à la fois pour le gouvernement-client et le fournisseur ;
- une vision claire de la portée du projet ainsi que des résultats à atteindre (si possible mesurables).

C'est donc le partenariat qu'il sous-entend entre les secteurs privé et public qui fait la force du Processus d'Achat Commun. De son côté, le gouvernement profite des ressources financières et intellectuelles du secteur privé. Les partenaires du secteur privé, quant à eux, profitent du partage des risques et des récompenses connexes.

Le processus d'appel d'offres comporte un processus d'évaluation à étapes multiples pour la sélection d'un vendeur-partenaire par le ministère. Au cours d'une première étape, les vendeurs soumettent une brève proposition pour répondre à l'appel d'offres. Ceux qui sont retenus à la première étape sont invités à faire une présentation verbale à une équipe d'évaluation dans le cadre de la deuxième étape. Le vendeur est finalement choisi par le biais d'un consensus de l'équipe d'évaluation, en fonction de la présentation verbale.

Une étape pilote précède souvent l'exécution du projet à grande échelle.

En 1993, le ministère des travaux publics et services gouvernementaux du Canada⁴⁵ publie le « Common Purpose Procurement Framework – Guidance/Concept » dans lequel il décrit sommairement le mode d'emploi de ce type de contrat en insistant particulièrement sur le processus de sélection du partenaire privé.

☞ **Les principaux termes du contrat conclu entre Accenture et le ministère**

- le contrat est conclu pour une durée de 4 ans. Une année supplémentaire est négociable ;
- les paiements versés à Accenture sont de maximum 180 millions de dollars canadiens. Le budget est toutefois négociable ;
- l'autonomie concédée au ministère, dans le cadre d'un tel contrat, est bien entendu limitée. Le partenaire et le ministère sont sur un même pied d'égalité et mènent le projet de concert. Nulle décision ne peut être prise sans l'accord des deux parties ;
- les deux partenaires détiennent également la propriété intellectuelle sur le produit fini ;
- les deux parties doivent s'accorder sur une découpe du projet en différentes tâches considérées comme critiques pour le succès du projet ;
- chacune de ces tâches critiques doit comprendre une description, l'objectif, les livrables, les coûts et les bénéfices estimés, les besoins en personnel et en infrastructures, les garanties, un planning, etc.
- les frais associés à la réalisation de ces différentes tâches seront couverts à l'aide d'un pot commun des dépenses ;
- les bénéfices engrangés par la réalisation de ces différentes tâches seront versés dans un pot commun des bénéfices ;
- chaque partie a le droit de se faire rembourser ses dépenses à concurrence de ce qu'elle a déclaré dans le pot des dépenses ;
- les bénéfices ne seront redistribués qu'à partir du moment où le pot commun des bénéfices sera plus important que celui des dépenses. A partir de ce moment, les parties seront remboursées mensuellement.

☞ **L'audit du projet**

Un audit portant sur l'application de ce type de partenariat au Business Transformation Project a eu lieu en 1998.

L'audit

L'objectif de cet audit était principalement de se prononcer sur la pertinence de l'application d'un PAC au Business Transformation Project. Il se devait en outre de vérifier la régularité du processus de sélection du partenaire privé.

Les principales conclusions de l'auditeur sont résumées dans le tableau suivant:

La pertinence du choix de ce type de contrat ne semble pas clairement établie pour diverses raisons

- Le scope du projet n'est pas suffisamment défini et les résultats escomptés ne sont pas assez précis au moment du choix du partenariat ;
- Impossibilité de démontrer que d'autres types de partenariat ne pouvaient pas convenir .

Le processus de sélection est estimé conforme aux lignes de conduite

- L'étape de sélection s'est bien menée en deux étapes ;
- Cependant, les critères de sélections restent fort subjectifs.

La démonstration en terme d'efficacité et d'économie n'a pas clairement

⁴⁵ <http://www.tpsgc.gc.ca/text/home-f.html>

pu être établie dans les termes du contrat

- Le ministère n'a pas été en mesure de justifier l'accord selon lequel il allait payer 180 millions de dollars à Accenture sur les bénéfices générés. En outre, ces 180 millions dépassent de loin les premiers coûts estimés par Accenture (de 50 à 70 millions).
 - A l'époque de ce premier audit, le projet a déjà pris beaucoup de retard.
-

L'auditeur conclut alors son rapport par un ensemble de recommandations adressées au Ministère dont nous ne repreneons que les plus remarquables:

Le ministère devrait documenter d'avantage son argumentation démontrant l'adéquation du projet avec les projets types considérés comme susceptibles de convenir pour un contrat PAC ; Le ministère devrait aussi s'assurer de maximiser ses propres ressources internes avant de se lancer dans ce type de partenariat;

Le ministère devrait s'assurer de la cohérence entre les paiements des partenaires et la valeur du travail réellement effectué par ces derniers. Pour ce faire, il devrait estimer et comparer le montant global à payer au partenaire avec l'estimation des coûts générés au cours du projet ; Il est également important de minimiser le nombre de dépenses non incluses dans le montant maximum à payer stipuler dans le contrat ;

Les bénéfices générés par un projet devraient être répartis équitablement entre les partenaires en fonction du travail accompli et pas spécialement proportionnellement aux salaires moyens des agents et des consultants ;

Toute dépense doit être justifiée et acceptée par le comité directeur ;

Conséquences de l'audit

Suite à cet audit de 1998, Le ministère identifie deux alternatives à la gestion de la fin du projet et engage un consultant externe chargé de les estimer. Les options sont les suivantes :

- révision du présent accord PAC mais tout en gardant le présent fournisseur à savoir Accenture ;
- rompre l'accord existant et poursuivre le projet via un partenariat standard.

La seconde option est choisie. En avril 2000, l'accord entre le ministère et Accenture est amendé en fonction des différentes recommandations préconisées par l'auditeur.

Principales sources

Titre	Source
BTP News – April 2000	Newsletter interne au Ministère
BTP News – July 2000	Newsletter interne au Ministère
BTP News – September 2000	Newsletter interne au Ministère

BTP News – November 2000	Newsletter interne au Ministère
BTP News – April 2001	Newsletter interne au Ministère
BTP News – May 2001	Newsletter interne au Ministère
BTP News – March 2001	Newsletter interne au Ministère
Business Transformation project / Common Purpose Procurement (1998)	http://www.gov.on.ca/opa/english/e98/301.pdf http://www.gov.on.ca/opa/english/aud_pgms/comsoc/comsoc.htm
Business Transformation Project / Common Purpose Procurement: Follow-up (Special Report 2000)	http://www.gov.on.ca/opa/english/aud_pgms/comsoc/00flp.htm
Plan d'activités 2001-2002 du Ministère des services sociaux et communautaires	http://www.gov.on.ca/CSS/page/brochure/cssbp01f.html
Site du Ministère des services sociaux et communautaires	http://www.gov.on.ca/CSS/indexf.html
Tomorrow's Service Delivery Models: Global Perspectives	http://www.aphsa-ism.org/confr01/recap/tue.htm
The Canadian Plan Common Purpose Procurement framework	http://www.itpolicy.gsa.gov/mks/whitepr/cppfrpt.htm
Ontario Social Safety Network Interview avec Bonnie Ewart, Project manager du BTP	http://www.welfarewatch.toronto.on.ca/ossn/anderson.html
La réforme de l'aide sociale - ça marche. Rapport aux contribuables	http://www.gov.on.ca/CSS/page/brochure/makingwelfareworkf.html

6. Etude de FFFS (*Fewer Forms, Faster Service*)

Le projet dans son contexte

Le gouvernement ontarien emploie quelques 61.000 fonctionnaires répartis au sein d'une multitude de ministères. Nous allons, dans un premier temps, nous attacher à la description de deux organismes particuliers, le Bureau des services communs du Secrétariat du conseil de gestion et la commission pour la réduction des formalités administratives, tous deux initiateurs et coordinateurs du projet *Fewer Forms, Faster Service* (FFFS).

Le Secrétariat du conseil de gestion

Cet organisme⁴⁶ a pour objectif d'offrir aux différents ministères l'encadrement administratif dont ils ont besoin, de rendre les activités du gouvernement transparentes, de justifier les dépenses et enfin de présenter régulièrement des rapports sur ses résultats. En d'autres termes, le Secrétariat « veille à ce que les ressources soient gérées avec efficacité, établit des normes et offre aux ministères le leadership et les solutions intégrées dont ils ont besoin pour mettre en œuvre les priorités du gouvernement. »⁴⁷.

Les cinq activités de base du secrétariat du conseil de gestion sont les suivantes :

1. Le *Contrôle Central* – 605 employés

« Le Secrétariat du conseil de gestion partage les fonctions de contrôle avec le ministère des finances et le bureau du conseil des ministres pour veiller à ce que le gouvernement de l'Ontario soit géré de façon efficace et rentable »⁴⁸.

2. Le service *Information et technologie de l'information* – 465 employés

« Afin de continuer à garantir la rentabilité des investissements du gouvernement dans la technologie, le Secrétariat du conseil de gestion met actuellement en œuvre une stratégie qui favorise l'utilisation de la technologie pour dispenser des services de qualité au public, améliorer l'efficacité et la responsabilité et créer des programmes innovateurs rentables pour les clients internes et externes. Par l'intermédiaire du Bureau du directeur général de l'information pour la fonction publique, le SCG dirige et coordonne les activités relatives à l'information et à la technologie de l'information du gouvernement. »⁴⁹

3. Le département *Services Immobiliers* – 325 employés

« Le Secrétariat du Conseil de gestion charge par contrat la société immobilière de l'Ontario, ..., de la gestion des services provinciaux d'immobilier et de locaux. »⁵⁰

4. Le service *Etablissement des politiques et programmes en matière de jeux* – 15 employés

« Le gouvernement s'est engagé à élaborer des politiques et des programmes concernant les jeux de hasard qui soient socialement responsables, étroitement surveillés et réglementés et qui répondent aux intérêts de la collectivité et aux préoccupations des parties intéressées. »⁵¹

5. Le *Bureau des Services Communs* – 1060 employés

⁴⁶ <http://www.gov.on.ca/MBS/french/mbs/bienvenue.html>

⁴⁷ Secrétariat du Conseil de gestion, Plan d'activités 2001-2002, p3

⁴⁸ Secrétariat du Conseil de gestion, Plan d'activités 2000-2001, p3

⁴⁹ Secrétariat du Conseil de gestion, Plan d'activités 2000-2001, p3

⁵⁰ Secrétariat du Conseil de gestion, Plan d'activités 2000-2001, p4

⁵¹ Secrétariat du Conseil de gestion, Plan d'activités 2000-2001, p4

Créé en 1998, le Bureau des Services Communs dispense des services de soutien aux activités internes des ministères et organismes de la province. Ces services comprennent par exemple le traitement financier et la gestion salariale, l'administration des avantages sociaux, les services d'approvisionnement et d'administration générale. Le bureau des services communs (BSC) réunit ainsi, sous la direction d'une seule équipe de gestion, le personnel de soutien nécessaire aux activités de toute la fonction publique.

Ce département jouera un rôle particulièrement important dans le développement du projet.

La commission de réduction des formalités administratives (Red tape Commission)

En 1995, le gouvernement de l'Ontario consulte des centaines d'entreprises, d'institutions et de particuliers afin de déterminer comment améliorer le contexte des affaires. Il a ainsi pu constater que la majorité des gens voulaient que le gouvernement soit plus réceptif aux besoins des consommateurs et des entreprises et qu'il offre un service plus efficace.

Suite à ces constatations, le gouvernement décide de créer la Commission de réduction des formalités administratives⁵², pendant de la Commission pour les simplifications administratives en France (COSA⁵³) et de l'Agence pour la simplification administrative⁵⁴ en Belgique.

Un premier décret, établissant le mandat permanent de la commission, sort le 30 juin 1999. Il stipule que le rôle de la commission est de réduire la paperasserie administrative et d'empêcher autant que possible l'adoption de règlements inutiles ou trop contraignants.

La commission est nommée par le premier ministre.

Les principales activités de la commission sont :

- la prise de mesures à l'égard de projets spéciaux ;
- l'élaboration de mesures législatives favorables à la réduction des formalités ;
- l'intervention dans des dossiers relevant des formalités administratives ;
- la révision et l'étude de projets politiques ainsi que des mesures législatives ;
- la révision et l'étude des plans de réduction des formalités administrative.

Des personnes ressources, nommées au sein de chaque ministère, sont appelées à collaborer avec la commission afin de coordonner les activités en interne.

La Commission ainsi que le Bureau des Service Communs du Secrétariat du Conseil de Gestion travailleront de concert à l'élaboration du projet *Fewer Forms Faster Service*.

Événements déclencheurs

Les événements déclencheurs sont de types divers. Il existe tout d'abord une forte pression politique. La réduction des tracasseries administratives est dans l'air du temps et il suffit, pour s'en convaincre, de lire le plan d'action du gouvernement Harris. D'autre part, l'objectif du projet rencontre tout à fait le mandat de la *Red Tape Commission* et contribue donc parfaitement à l'atteinte de ses propres objectifs. Enfin, des enquêtes telles que « Citizen First 2000 » démontrent également que les citoyens veulent un changement drastique en matière de formalités administratives.

⁵² <http://www.redtape.gov.on.ca/english/>

⁵³ <http://www.cerfa.gouv.fr/servform/PageHtml/cosiform.htm>

⁵⁴ <http://simplification.fgov.be/>

☞ **Le plan d'action du gouvernement**

Au printemps 2001, le gouvernement Harris entreprend un plan d'action comportant 21 objectifs. Ce plan d'action intitulé « 21 objectifs, 21 clés pour le XXI siècle » a pour but de renforcer l'économie en abaissant les impôts, en réduisant les formalités administratives et en levant les obstacles à la croissance.

Dans l'énoncé même du plan d'action, on peut constater toute l'importance accordée à la réduction de ce type de formalités. Le quatrième point est d'ailleurs entièrement consacré à cet objectif : « Le gouvernement réduira le nombre de formulaires qu'il utilise pour recueillir des renseignements et fournir des services aux entreprises et aux particuliers. Les formulaires restants seront plus conviviaux et seront offerts en version électronique, le cas échéant. »⁵⁵

☞ **Le mandat de la commission de réductions des formalités administratives**

« Le mandat de la Commission de la réduction des formalités administratives englobera les tâches suivantes :

- aider les entreprises, institutions et consommateurs qui se heurtent à des problèmes de formalités administratives ;
- évaluer les projets de règlement à l'aide du test de l'impact sur les entreprises ;
- coordonner chaque année l'élaboration d'au moins un projet de loi visant la réduction des formalités administratives ;
- aider les ministères à mettre en œuvre les plans de réduction des formalités administratives ;
- mener des projets spéciaux de réduction des formalités administratives, au nom des ministères. »⁵⁶

☞ **Le sondage des citoyens**

Les résultats de l'enquête « Citizens First 2000 »⁵⁷ sont extrêmement intéressants et indiquent, entre autres, que 82% des citoyens veulent une réduction et une simplification significatives des formalités administratives.

En 2000, encouragés par le plan d'action gouvernemental et les sondages d'opinion extérieurs, le Bureau des Services Communs et la Commission initient le projet FFFS le but étant la réduction du nombre de problèmes administratifs auxquels sont quotidiennement confrontés les citoyens et le monde des entreprises.

Ces objectifs sont regardés comme étant prioritaires au sein du service public ontarien.

Fewer Forms, Faster Services

« 80% de tous les documents de travail sont des formulaires... »⁵⁸.

« 43% des petites entreprises en Ontario passent 6 heures et plus par semaine à remplir de la paperasserie administrative gouvernementale »⁵⁹.

⁵⁵ le plan d'action du gouvernement : 21 objectifs, 21 clés pour le XXI siècle. Quatrième point « amélioration de l'efficacité du gouvernement. Ce point vise à rationaliser l'appareil gouvernemental et à le rendre plus efficient.

⁵⁶ http://www.redtape.gov.on.ca/french/about/default.asp?action=show&article_id=180

⁵⁷ Art Daniels, Towards Citizen Centred Public Services, ASQCO, Nov 2001 et G.Spears; K.Seydegart, Citizens First 2000 – Summary Report, Erin Research Inc, L'Institut d'administration publique du Canada, 2001

⁵⁸ Don Rumball, Independent Business Writer, Innovators Alliance, Ministry of Economic Development & Trade

⁵⁹ The Canadian Federation of Independent Business

Deux commentaires parmi d'autres pris en compte lors de l'élaboration du projet *Fewer Forms faster Services* dont le but est l'amélioration des relations entre le citoyen et l'administration via la simplification des formulaires administratifs.

Il faut ne faut en effet pas oublier que le formulaire constitue le premier moyen de communication voir l'unique point de contact entre le citoyen ou l'entreprise et son administration. Ce formulaire papier constitue, dans bien des cas, l'outil privilégié utilisé lors de la collecte, la transmission et l'archivage d'informations.

En bref

Comme précédemment évoqué, le projet canadien FFFS constitue une initiative commune de la commission de la réduction des formalités administratives⁶⁰ et du bureau des services communs.

Le projet a principalement pour objectifs la réduction du nombre de formulaires en circulation, leur normalisation, leur groupement en « cycles de vie » et enfin leur mise à disposition dans une base de données centralisée. Celle-ci sera disponible à partir d'Internet aux particuliers, aux entreprises et aux agents internes de l'administration via l'Intranet des services publics ontariens.

Étapes	Description
Janvier 2000	Le projet FFFS est lancé.
Octobre 2000 à janvier 2001 : interviews	Les membres du projet identifient 4 groupes d'intérêt, partenaires souhaitant participer activement à l'élaboration de la solution finale. Cette première étape consiste principalement en l'interview des ces quatre communautés.
Janvier 2001	Rédaction et analyse des commentaires et suggestions proposées par ces quatre groupes d'intérêt. Le rapport intermédiaire est présenté au Steering Committee.
Février 2001 à janvier 2002	Les trois sous-groupes travaillent en parallèle à l'atteinte de leurs objectifs respectifs : <ul style="list-style-type: none"> • Identification des formulaires à supprimer des lois et des règlements ; • Création de la base de données centrale, encodage des formulaires, obtention des autorisations nécessaires à la diffusion en ligne de ces formulaires ; • Création de standards techniques
31 mars 2002 Date de fin de projet	<ul style="list-style-type: none"> • Un ensemble de formulaires est clairement identifié afin d'être supprimé des lois et des règlements ; • La base de données centralisée est achevée et opérationnelle. Les formulaires accessibles à partir de cette base doivent être approuvés par les Ministères responsables avant de faire officiellement partie intégrante de la base centrale et avant d'être rendus accessibles par Internet ou l'intranet. <p>Rem : Suite à un ensemble de facteurs externes (grèves prolongées des administrations ontariennes et retraite du premier ministre en plein mandat), le projet a pris un peu de retard.</p>

⁶⁰ <http://www.redtape.gov.on.ca/french/default.asp>

Impacts

- **Diminution du nombre de formulaires prescrits par la loi et les règlements** : en décembre 2000, le projet recense 1400 formulaires prescrits par la loi et ce parmi 20 ministères différents. La situation idéale eut été de tous les supprimer de la loi mais le statut trop juridique de certains d'entre eux rend la chose impossible. Après un premier sondage auprès des ministères, ces derniers s'engagent à libérer 21% de ces formulaires. Promesse donnée n'étant pas forcément synonyme de promesse tenue, au 31 mars 2002, le pourcentage des formulaires libérés s'élève finalement à 12%.
- **Base de données centralisée** : à ce jour, 3500 formulaires ont été encodés dans la base de données mais, suite aux grèves de mars et avril 2002, seuls 500 d'entre eux ont effectivement été validés par les ministères responsables. Un délai supplémentaire leur est accordé pour faire parvenir leur réponse.

Financement

Le budget du projet s'élève, pour l'année fiscale 2001-2002, à 270.000 CAN.

Le financement des phases de mise en œuvre (2000) et de clôture du projet ne fait pas partie de cette subvention. Il est assuré par le budget normal de fonctionnement des services impliqués et couvre par exemple les salaires, les frais de consultance, de rédaction et d'impression du rapport final.

Choix et présentation des services

Comme le répète la chef de projet, le formulaire administratif constitue un des premiers moyens de communication entre le citoyen et son administration. Le projet entend avant tout simplifier ce mode d'échange en diminuant le nombre de formulaires, en simplifiant et en standardisant, dans la mesure du possible, les formulaires restants et enfin en les rendant électroniquement disponibles. Ces démarches doivent, à court terme, faciliter et améliorer le service aux citoyens et aux entreprises.

Le choix des services

Les gestionnaires voient le projet comme le développement d'une « infrastructure soft » en ce sens qu'ils visent pour la date butoir, la mise à disposition des ministères d'un ensemble d'outils et de ressources les aidant à atteindre leur but en matière de prestation de services électroniques.

L'objectif principal étant ainsi plus ou moins identifié, l'équipe de projet s'est alors demandée comment l'atteindre effectivement. Afin de raffiner d'avantage cet objectif de trop haut niveau, elle a voulu sonder le terrain en quête d'idées et d'expériences similaires.

Le parrain politique du projet émet alors le souhait d'interroger des PDG de grandes compagnies du secteur des assurances ou encore du secteur bancaire pour ne citer que ces deux-là. La consultation prend véritablement son envol de octobre 2000 à janvier 2001, lorsqu'un consultant interroge systématiquement plusieurs dizaines de personnes appartenant à quatre grandes communautés internes au secteur public. Ces quelques soixante hauts

fonctionnaires deviennent ainsi les partenaires privilégiés du projet. Les quatre communautés sont.

« *Common I&IT Community* »

Il s'agit, en quelque sorte, des personnes responsables de la mise en place de standards ou encore de l'infrastructure technologique de la province.

« *Policy and Legal Community* »

Ce groupe, constitué majoritairement de juristes, est principalement chargé de déterminer les politiques gouvernementales.

« *Information Management Community* »

Ce groupe est en charge de la collecte et de la gestion des informations.

« *Service Delivery Community* »

Ce groupe peut être subdivisé en deux grandes catégories : ceux qui, selon le jargon ontarien, s'occupent des « *program areas* » c'est-à-dire qui mettent en œuvre la législation en vigueur afin de desservir le grand public. La deuxième catégorie est constituée des organismes qui donnent effectivement accès aux programmes constitués par le premier groupe. Il s'agit en somme de la ligne de front entre l'administration et le grand public. Citons par exemple OBC (Ontario Business Connect) chargé des relations avec les entreprises et SO (Service Ontario), chargé du contact avec les particuliers.

Un questionnaire propre à chacune de ces communautés est envoyé afin de les préparer à une interview relativement informelle. Cette première étape permet une récolte précieuse d'informations qui, après analyse, conduit à la subdivision du projet en trois sous-objectifs principaux. Cette première division changera légèrement au cours du temps, nous ne présentons ici que la version finale de ces sous-objectifs :

- éliminer un maximum de formulaires des lois et des règlements afin de réduire autant que faire se peut les formalités administratives dictées par la loi. Ce rôle reviendra en priorité à la Commission pour la Simplification Administrative.
- construire une base de données centralisée des formulaires, reconnue comme unique source d'informations au sein des services publics ontariens. La construction de la BD passera par un certain nombre d'étapes telles que l'inventaire complet de tous les formulaires papier et/ou électroniques utilisés ou non à travers OPS (Ontario Public Service). Il s'agira dans un second temps, d'aider certains organismes ou programmes à faire la transition d'une culture papier vers une collecte de données d'avantage orientée électronique. Ce rôle incombe au « *Forms Management Service* » du Bureau des Services Communs.
- établir des standards technologiques nécessaires à la collecte et à l'échange de données électroniques.

Attardons-nous un instant sur le second objectif, à savoir la réalisation d'une base de données des formulaires administratifs existants.

☞ **Le public cible**

Quand on parle de services électroniques, on se rend assez rapidement compte de la disparité des compétences du public cible, qu'il s'agisse du citoyen ou même, dans le cas présent, d'un ministère.

Suite à l'analyse des commentaires prodigués par les quatre communautés lors de la consultation, les membres de l'équipe FFFS ont constaté que l'ensemble des ministères

étaient loin d'être sur le même pied d'égalité en matière de prestation de services électroniques. Certains peuvent se considérer comme étant à la fine pointe de la technologie, d'autres sachant à peine ce qu'est un fichier pdf.

L'équipe responsable de la réalisation du second objectif, la mise sur pied d'une base de donnée centralisé, a groupé ces différents utilisateurs internes en trois catégories.

Les nouveaux utilisateurs ou « new comers »

Ceux-ci créent simplement des équivalents digitaux à leurs formulaires traditionnels. Il s'agit fréquemment de fichiers PDF imprimables ou à la limite que l'on peut remplir directement à l'écran avant de les imprimer et de les envoyer au service concerné.

Les formulaires utilisés sont donc très rudimentaires.

Les « early adopters »

Ils tâchent d'inclure un certain niveau d'intelligence dans leur formulaires tels que certains checks, les formules de calcul, menus déroulants, les champs obligatoires, etc.

Nous parlons ici de formulaires dits intelligents.

Les « leaders »

Ils déploient des formulaires entièrement interactifs qui guident l'utilisateur à l'aide d'un assistant prodiguant un ensemble d'informations complémentaires. Ces formulaires sont également directement intégrés avec les systèmes des services concernés.

Ces Formulaires dits avancés proposent donc un ensemble de fonctions telles que des business rules, des e-mail notifications, l'intégration d'une signature électronique, etc.

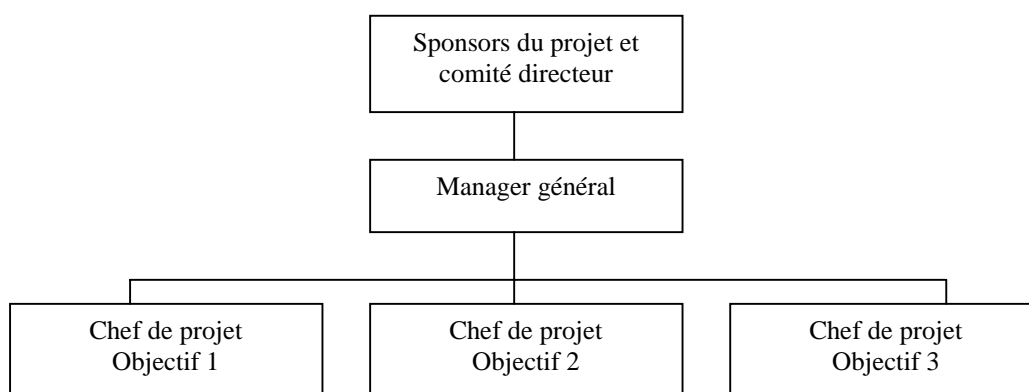
Le *Forms Management Service* doit desservir les trois groupes mais comme il est trop compliqué de les remettre à niveau, l'équipe décide de viser la technologie la plus avancée en comptant sur quelques leaders pour motiver le reste des troupes tout en s'efforçant de ne pas effrayer les novices.

Gestion du projet

☞ Présentation et gestion de l'équipe

L'équipe de projet est assez restreinte et est exclusivement constituée de personnes internes à l'administration.

L'organigramme de l'équipe peut être décrit comme suit :



Un certain nombre de personnes telles que des assistants ou secrétaires gravitent également dans la structure mais l'équipe de base reste quand-même réduite.

Les différents membres de l'équipe ne sont en général pas assignés au projet à temps plein. Certains d'entre eux ne le sont même pas sur la durée totale du projet.

Quant à la localisation de l'équipe, le Manager du projet est en fait la seule personne à avoir physiquement déménagé afin de se trouver plus ou moins au cœur de l'action.

On observe donc une petite structure d'équipe aux frontières relativement peu définies.

☞ **Positionnement interne**

Le projet FFFS marche sur des œufs à plusieurs niveaux ce qui pousse les membres de l'équipe à faire preuve d'une grande diplomatie ainsi que d'une grande souplesse.

L'idée d'un dépôt central et de la standardisation des formats, même si elle semble nécessaire à bon nombre d'acteurs, n'est pas sans provoquer certaines inquiétudes. En effet, la plupart des ministères possèdent leur propre façon de travailler, leurs propres standards et leur base de données. La résistance au changement pourrait très rapidement se faire sentir.

Face à ce risque, l'équipe a deux solutions :

- la première option consiste à rendre ce nouveau processus obligatoire via l'adoption d'une directive émanant du *Management Board*, organisme chargé de l'adoption des politiques et directives gouvernementales. Par expérience, le gestionnaire de projet sait que s'il y a une directive, il y aura une résistance ;
- la seconde option consiste à proposer ce nouveau service en douceur. Si les ministères voient que le projet leur offre de bons outils, s'ils se rendent compte petit à petit des possibilités de gestion offertes par la nouvelle base de données centralisée, ils auront probablement tendance à suivre naturellement le mouvement.

L'équipe de projet privilégie donc les contacts fréquents avec les différents ministères, les séances d'informations et l'approche en douceur. L'objectif est avant tout d'offrir un service de qualité en espérant ainsi convaincre la majorité des utilisateurs internes potentiels.

☞ **Stratégie générale de développement**

Force est de constater que la stratégie générale de développement est loin d'être arrêtée dès le début du projet. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cet état de faits :

Il s'agit avant tout de la première expérience du genre pour le chef de projet, cette dernière doit trouver ses marques et apprendre en avançant ;

Le support des parrains politiques s'avère extrêmement important dans ce genre de projet qui touche à l'organisation de l'ensemble des ministères. Le projet connaîtra des débuts difficiles suite, précisément, au remplacement de deux de ces parrains politiques. Cette période de flottement s'avère préjudiciable au projet, lui occasionnant un certain délai.

Le projet met donc un certain temps à trouver ses marques. Le mandat même du projet n'est pas encore totalement figé après son démarrage.

Les premières consultations avec les communautés révèlent entre autre que le succès du projet dépendra de la rapidité des résultats. Endéans l'année, il faut être capable de présenter quelque chose de concret aux utilisateurs, ces derniers ne voulant pas assister à un projet sans fin de réorganisation interne.

Les décideurs proposent alors dans un premier temps de commencer petit en s'attaquant exclusivement aux formulaires à destination du grand public et plus précisément encore à destination du monde des affaires. Ce scope sera rapidement élargi à un ensemble plus important de formulaires.

Parallèlement à cette simplification administrative, la première expérience pilote d'aide à l'utilisation optimale de formulaires électroniques sera rapidement conduite au sein de OBC (Ontario Business Connect), l'objectif de cette première expérience pilote étant justement de présenter rapidement un certain nombre de résultats visibles.

☞ **Promotion interne et externe**

L'idée d'une centralisation des formulaires et de l'établissement de standards en matière de présentation de données n'est pas compliquée en soi mais devient beaucoup plus périlleuse à réaliser quand il s'agit de travailler et de collaborer avec des ministères qui existent depuis des années. Certains d'entre eux sont très attachés à leur manière de faire et le changement culturel doit être progressif.

Cette résistance culturelle avait d'ailleurs été identifiée comme étant une menace majeure pouvant entraver le bon déroulement du projet. Face à ce risque, la sensibilisation et la formation du public interne sont considérées comme primordiales.

Le projet FFFS mène alors diverses actions :

- les chefs de projet font un ensemble de présentations aux responsables de l'implémentation des NTI au sein des différents ministères ;
- les chefs de projet planifient également un ensemble de sessions et de réunions avec les différents ministères en deux phases :
 - la première est de revoir et de commenter systématiquement avec chaque ministère leur plan de mise en œuvre de services électroniques au public ;
 - la deuxième étape consiste en une série de sessions d'information sur toutes sortes de projets qui peuvent toucher de près ou de loin à la planification de prestations des services électroniques. Ces sessions permettent aux ministères de s'informer de ce qui se passe ailleurs. Il s'agit d'une manière de collaborer et de communiquer.

Les membres du projet FFFS privilégient donc au maximum la diffusion de l'information au sein des différents ministères car ils sont conscients que la non implication de ces derniers pourraient être fatale au projet.

☞ **Choix technologiques**

Les choix technologiques sont principalement du ressort de la troisième équipe, responsable de l'objectif 3 à savoir : la réalisation d'éléments communs de données et de standards XML requis pour le développement de e-formulaires et du groupement de ces derniers en cycles de vie du citoyen.

La création de schémas⁶¹ XML va faciliter :

- la création d'une base de données centralisée ;
- l'aspect précurseur du groupement de e-formulaires selon la logique du cycle de vie afin de réduire le nombre de formulaires à faire remplir par l'utilisateur ;
- la mise à disposition de solutions de prestations de services end-to-end.

Réorganisation interne

Les réorganisations internes engendrées par le projet FFFS sont encore assez difficiles à identifier, la base de données n'étant pas encore complètement opérationnelle.

⁶¹ « Un schéma XML permet d'indiquer à quoi un jeu donné d'un ou plusieurs documents XML doit ressembler : quels éléments il doit contenir, dans quel ordre, avec quel type de contenu et avec quels attributs » Castro Elizabeth, XML pour le WWW, Peachpit, 2001

Toutefois, les efforts de réorganisation peuvent être identifiés lors de l'étude de projets pilotes réalisés dans le cadre du deuxième objectif du projet.

Le plus bel exemple est sans conteste celui d'OBC (Ontario Business Connect) et de la création d'un cycle de vie « Changement du statut d'une entreprise ». OBC a profité de l'initiative FFFS pour simplifier ces procédures, pour offrir un service électronique performant et pour regrouper un certain nombre de formulaires selon la logique du « Life Event ».

Aujourd'hui, Une entreprise désireuse de faire état d'un changement de statut passera par les étapes suivantes :

- l'entreprise se connecte via un web browser au portail d'OBC et entre en contact avec un « assistant » qui, en fonction de la transaction à accomplir, réunit l'ensemble des formulaires nécessaires à sa réalisation ;
- « l'assistant » demande les informations nécessaires une et une seule fois avant de remplir automatiquement les formulaires pdf requis et téléchargés de la base de données centrale du Bureau Des Services Communs ;
- les formulaires pdf ainsi complétés sont automatiquement attaché à un email transmis directement au service concerné ;
- un mail de confirmation est alors envoyé à l'entreprise, initiatrice de la requête.

La procédure a depuis lors encore subi un certain nombre d'améliorations favorisant encore d'avantage son intégration avec les procédures du back office.

Il s'agit ici d'un seul exemple de projet pilote implémentant les possibilités offertes par la nouvelle base de données ainsi que par les groupements de formulaires en « life event ».

Evaluation du projet et Satisfaction

Il est encore une fois difficile d'évaluer la satisfaction des utilisateurs tant internes qu'externes d'un projet aussi jeune.

👉 **Evaluation du projet**

Le projet sera certes évalué mais de quelle manière et par rapport à quoi ? Les gestionnaires du projet FFFS ont construit un tableau de mesures des performances relatives aux trois objectifs du projets. Ce tableau permettra d'évaluer les solutions ainsi implémentées en fonction d'un ensemble restreint de mesures.

Il nous a été demandé de ne pas révéler le contenu du tableau. Sans en dévoiler les chiffres exacts, il est toutefois intéressant de commenter quelque peu ce tableau des mesures de performances.

Pour chaque objectif, le tableau nous en rappelle le but, il énonce ensuite la clé de la mesure qui servira à l'évaluation de cet objectif, l'objectif est enfin exprimé en terme de pourcentage que l'équipe de projet souhaite atteindre en fin de parcours.

Il s'agit d'un tableau présentant un ensemble restreint d'objectifs à atteindre. Ces objectifs restent de très haut niveau.

👉 **Satisfaction**

La satisfaction du client interne et externe ne peut encore être évaluée à ce stade du projet et les méthodes de mesure de cette satisfaction ne sont d'ailleurs pas encore définies.

Toutefois, au cours du projet et plus spécifiquement lors de sa première phase consistant en l'interview des quatre communautés, il est semble-t-il apparu assez clairement que le mieux était parfois de satisfaire le client dans les plus brefs délais. Plus les résultats, quelque ils soient, sont visibles rapidement, plus le projet a des chances d'être considéré comme un succès.

La satisfaction du client serait donc dans un premier temps directement liée à la rapidité d'apparition des résultats.

Partenariats

Le projet FFFS ne peut pas être qualifié de partenariat privé-public mais plutôt de partenariat inter-administrations.

En effet, si nous avons vu précédemment que l'équipe accordait une grande importance à la diffusion de l'information au sein des différents ministères, il n'en reste pas moins que ces derniers ont également du participer activement tout au long du processus.

- les quatre communautés ont, lors de la première phase du projet, répondu au questionnaire soumis par les membres de l'équipe avant de participer aux interviews ;
- chacun des ministères a fait l'inventaire des formulaires encore prescrits par les lois et les règlements. Ils ont vérifiés lesquels étaient encore d'actualité, lesquels étaient obsolètes et enfin se sont engagés à en supprimer un certain nombre;
- les ministères ont également fait l'inventaire de tous les formulaires papiers et/ou électroniques utilisés dans le cadre de leurs activités. Ils les ont imprimés et décrits en détail. Ils ont participé à l'élaboration de nouveaux formulaires simplifiés et dans certains cas donnent leur autorisation à la diffusion de ces nouveaux formulaires sur l'Internet comme sur l'Intranet.

La collaboration de ces ministères étaient cruciale au bon fonctionnement du projet et même s'il ne s'agit peut-être pas d'un partenariat dans les règles de l'art, il n'en demeure pas moins que cette collaboration entre les membres du projet FFFS et les divers ministères était absolument obligatoire.

Bibliographie

Titre	Source
<p><i>Comptes-rendus des interviews</i></p> <p><i>Leslie Nanos, Edna Hussman, Fewer Forms, Faster Service : Situation Report and Recommendations to the Steering Committee, January 2001</i></p> <p><i>Secrétariat du conseil de Gestion, plan d'activités 2001-2002, 2000-2001</i></p> <p><i>Site de la red tape commission</i></p>	<p><i>Rapport interne</i></p> <p>http://www.gov.on.ca/MBS/french/index.html</p> <p>http://www.redtape.gov.on.ca/french/default.asp</p>

<i>Art Daniels, Gov't from the Outside In 2001 : Towards Citizen Centred Public Services, Ontario, Nov 2001</i>	
---	--

Guichet unique : des projets en quête de gestion

Introduction

Les données récoltées lors de l'étude des six initiatives ainsi que notre observation plus sommaire d'un certain nombre d'autres guichets uniques nous permettent de conduire une analyse relative à la gestion de ce type de développement.

Il convient toutefois profiter de l'occasion pour préciser que cette analyse est fonction des informations qui nous ont été communiquées largement dépendantes des personnes de contacts disponibles sur chacun des projets. Les informations plus critiques ou relatives à des sujets présentant un caractère plus confidentiel ne nous ont pas été communiquées.

Nous nous basons pour ce faire sur le concept de cycle de vie d'un projet informatique que nous abordons brièvement et qui nous servira de fil rouge tout au long de notre développement.

Notre analyse nous conduit par la suite à l'observation plus pointue d'un certain nombre d'étapes que l'on peut considérer comme critiques au bon développement de tout projet, et plus particulièrement aux projets de guichet unique.

Citons tout d'abord l'étape de l'étude d'opportunité et de la détermination des objectifs du projet : Quels sont les éléments de l'étude de faisabilité ? Les objectifs sont-ils toujours définis correctement et clairement ? Quelles conséquences peut avoir le « laxisme » dans la fixation de ces objectifs ?

Dans un second temps, nous nous attacherons plus particulièrement à l'étude et à la maîtrise de l'environnement d'un projet : Comment identifier les acteurs ? Comment constituer une équipe de projet ? Quel doit être le degré de communication ou encore de participation optimum ?

La sélection d'un partenariat constitue de plus en plus fréquemment une étape quasi obligatoire quand on parle de développement de guichets uniques ? Qu'en est-il dans les faits ? Quels types de partenariats pour quels types de projet ?

Nous clôturerons notre analyse par le point sensible que constitue l'évaluation d'un projet.

1. Cycle de vie d'un projet informatique

Depuis la fin des années soixante et suite à de nombreux échecs informatiques considérés comme autant de symptômes d'une crise logicielle évidente, nous assistons à l'émergence et à l'évolution d'un ensemble de méthodes d'aide à la gestion de ce type de projets.

Les définitions du cycle de vie d'un projet sont multiples mais elles s'accordent tout de même à le définir comme étant la décomposition d'un projet en un ensemble d'étapes nécessaires au développement d'un produit ou d'un service. Cette décomposition participe également à la gestion des risques ainsi qu'à l'évaluation du produit fini.

Le cycle de vie d'un projet informatique peut donc être considéré comme une main courante permettant à tout gestionnaire de projet, en fonction des phases dans lesquelles il se trouve, de répondre à un ensemble de questions aussi diverses que :

- comment mener un projet à terme ?
- quelles sont les étapes à suivre pour atteindre un objectif dans les temps ?
- comment définir cet objectif et quelles sont les contraintes à prendre en compte ?
- quelle est la technologie la mieux adaptée ?
- comment préparer l'organisation au changement ?
- comment recruter l'équipe de développement ?

Les activités génériques d'un cycle de vie d'un projet informatique sont souvent au nombre de cinq et sont définies comme suit dans la littérature.

Etude d'opportunité et de faisabilité

Cette première étape est cruciale et donnera lieu à la production du schéma directeur du projet qui répondra à un ensemble d'interrogations :

- la finalité stratégique du projet ;
- l'analyse de l'existant ;
- l'analyse coût/bénéfice ;
- l'analyse des risques ;
- les ressources nécessaires ;
- l'état de l'art en la matière ;
- l'étude et l'analyse de solutions alternatives ;
- les critères d'évaluation du projet ;
- etc.

Analyse du système

Cette étape fournira la description détaillée du logiciel à développer aussi bien d'un point de vue fonctionnel que technique. Le produit de cette étape peut être associé à un cahier des charges décrivant les besoins.

Design du système, conception

La phase de conception conduit à l'élaboration d'une solution abstraite du produit à implémenter satisfaisant aux besoins préalablement identifiés. La solution reste encore majoritairement indépendante des contraintes techniques.

Implémentation du système

Il s'agit ici de la mise en œuvre du système opérationnel : développement hardware et software, formation des utilisateurs, tests par modules et tests d'intégration, conversion du système existant.

Maintenance du système

Cette dernière étape concerne l'évolution du projet développé. Elle peut prendre la forme de maintenance de type corrective si le projet révèle à l'usage des dysfonctionnements ou des erreurs de programmation. Elle peut également tenir en certains travaux visant à faire évoluer le projet en fonction des problèmes nouveaux rencontrés ou des desiderata des utilisateurs.

L'émergence des projets de guichet unique au sein du secteur public est assez récente et connaît toujours une expansion régulière. Les observations nous montrent que ces projets peuvent être de différentes natures, notamment en fonction de la technologie employée, de la nature des services offerts ou encore des efforts consentis à la réorganisation des départements touchés par l'implémentation du guichet.

Le caractère souvent innovant de la technologie dans le milieu administratif (signature électronique, Internet,...), le renversement de priorité d'une administration soucieuse de se tourner davantage vers le citoyen, le changement de mentalité induit par cette nouvelle perspective et le manque de tradition managériale au sein des administrations sont autant de facteurs de risques à prendre en compte lors du lancement de tels projets.

Le caractère innovant et le manque de maîtrise en la matière pourraient donc nous inciter à croire que l'adoption d'une méthodologie rigoureuse de projet s'avère d'autant plus nécessaire à la bonne marche du développement de guichets uniques. Or, l'expérience semble nous montrer le contraire, du moins dans un premier temps.

L'analyse de la crise du logiciel en tant que phénomène cyclique peut peut-être nous donner un début d'explication.

La crise du logiciel a été présentée⁶² comme un phénomène cyclique composé d'un ensemble d'étapes : l'euphorie, l'angoisse, la panique, la réflexion et enfin l'émergence de nouvelles idées.

Sans forcément passer de façon si tranchée par toutes les étapes, l'histoire du guichet unique dans le secteur public s'en rapproche très fortement.

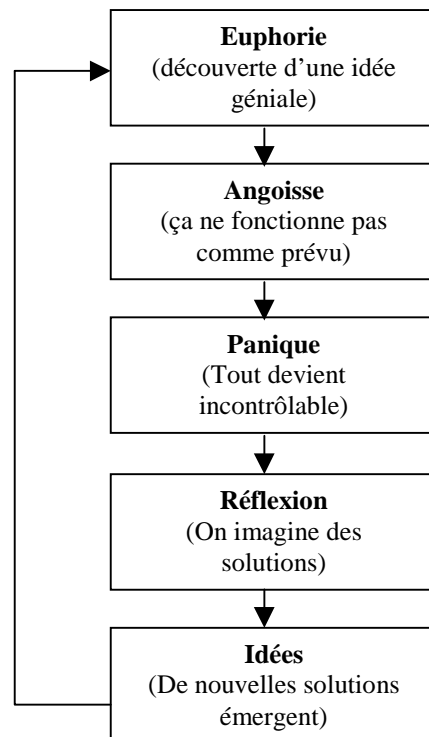
Depuis quelques années, le concept de guichet unique est perçu comme un remède miracle, une cure de jouvence pour une administration toujours plus éloignée des besoins du citoyen par rapport aux innovations déployées par le secteur privé. C'est au cours de cette phase d'euphorie que la plupart des discours politiques n'imaginent plus un avenir sans un grand lifting de l'administration à l'aide des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Le manque de moyens et de temps, la pression politique et l'aspect concurrentiel inter-administrations poussent la plupart des gestionnaires de projet à foncer tête baissée, la visibilité d'un résultat quelconque primant encore sur l'efficacité ou la pertinence du résultat ainsi obtenu.

⁶² HABRA N., *Processus Logiciels et Modèles du cycle de vie*, Cours de Licence et Maîtrise en informatique, Facultés Universitaires Notre-Dame de la Paix, Namur.

Les projets et embryons de projet se multiplient mais les résultats sont assez décevants. Le niveau d'interactivité proclamé est loin d'être atteint, les problèmes techniques et légaux restent nombreux.

Il convient enfin de calmer le jeu et de réfléchir à un ensemble de solutions. Le rythme des conférences internationales s'accélère. Le benchmarking et la diffusion de « best practices » s'intensifie.



Il est de plus en plus évident au sein des administrations que le succès d'un projet de guichet unique ne se limite pas uniquement au développement technique d'un site Internet ou encore à l'installation d'un call centre. Il est essentiel de prendre en compte et de maîtriser l'ensemble des activités qui concourent à sa réalisation dans un contexte plus large. Il est tout aussi essentiel que ce guichet, développé en apparence pour le citoyen, soit logiquement utilisé en fin de course par ce dernier.

Nous poursuivrons le développement de ce chapitre en développant de manière générale la notion de cycle de vie d'un projet en en présentant brièvement une typologie. Certaines des étapes considérées comme critiques à la réussite d'un projet seront quant à elles développées plus en détails par la suite.

Typologie des cycles de vie

Un certain nombre de méthodologies ou encore de modèles de développement de projet ont été élaborés depuis les années 60, afin d'aider les gestionnaires de projet dans leur tâche. Ces divers modèles se caractérisent par un agencement particulier des étapes de base décrites précédemment, selon la complexité du projet à développer, l'environnement organisationnel, le degré de complexité des spécifications ou encore le degré d'implication souhaité des utilisateurs.

☞ Le modèle de l'épure

Il vise avant tout au contrôle et à la réduction des incertitudes du projet. Il favorise la régulation et se caractérise par une approche *top down*, enfermant le projet dès le départ dans des choix assez strictement définis et peu adaptables en cours de développement. Cette rigidité permet d'isoler le projet des perturbations de la réalité sociale. La séparation des rôles de concepteurs et d'utilisateurs est flagrante, l'implication des utilisateurs étant réduite au strict minimum. Le cycle de vie du projet est strictement défini avec un début et une fin clairement identifiés.

Citons par exemple comme modèles faisant partie de cette catégorie : Le cycle de vie en cascade, la méthode Merise, le cycle de développement en V, etc.

Le Cycle de vie en Cascade

Le modèle du cycle de vie en cascade est sans conteste l'un des plus classiques et préconise la succession linéaire des 5 étapes de base, l'output d'une étape constituant toujours l'input de la suivante. Il s'agit d'un modèle de développement identifié pour la première fois en 1970 comme une alternative au modèle du « code-and-fix ».

Les étapes préconisées sont :

- l'étude de faisabilité
- la définition des besoins
- la conception
- l'implémentation
- la maintenance

Le modèle en cascade est d'avantage adapté aux projets de petite taille. Il a connu au cours du temps plusieurs variantes destinées à pallier à sa rigidité, la principale critique qui lui est adressée.

Ses avantages :

- les étapes sont clairement définies et il est facile d'y associer un output documentable et vérifiable ;
- la découpe des tâches est simple et intuitive ;
- la responsabilité humaine est facilement associable à chaque étape du projet;
- le suivi des étapes et de l'évolution du projet reste relativement aisé ;
- cette méthode permet la réduction du risque de changement continu des spécifications du projet.

Ses inconvénients :

- la rigidité des phases et la complexité du retour ;
- l'estimation du coût est difficile à faire ;
- on constate une mauvaise intégration et anticipation du changement ;
- le point de contrôle reste principalement basé sur la production d'un document.

☞ Le Modèle flexible ou expérimental

Ce type de modèle s'attache d'avantage à la gestion de l'incertitude de la réalité sociale avec un projet plus modularisé, fragmenté dans le temps et en fonction des changements et évolutions survenus suite à l'expérimentation du projet par les utilisateurs. Les concepteurs font donc évoluer le projet en fonction des réactions des utilisateurs, mais ils restent aux commandes du projet. Les rôles de concepteurs et d'utilisateurs restent toujours séparés.

Le cycle de vie du projet n'est pas clairement fini dans le temps : le projet apparaît comme étant toujours en cours de développement.

Les choix techniques sont flexibles et peuvent être adaptés au cours du processus de développement.

Les cycles de vie les plus classiques appartenant au modèle flexible sont sans conteste le cycle de vie évolutif ou encore celui du développement en spirale.

Le Cycle de vie évolutif

Les étapes :

Basé sur le modèle du prototype à jeter, le modèle évolutif améliore sans cesse la version initiale du prototype jusqu'à l'obtention du produit fini.

Il est plutôt adapté à une conception participative avec un nombre réduit d'utilisateurs.

Les avantages :

- meilleure adéquation du produit fini aux besoins des utilisateurs ;
- flexibilité et bonne prise en considération des changements éventuels ;
- participation des utilisateurs.

Les inconvénients :

- manque de méthode ;
- il n'est pas toujours aisé de terminer ce genre de projets ;
- risque de logiciel mal structuré, manque de vue globale.

Modèle intermédiaire

Ce dernier modèle tend à conjuguer les avantages des deux modèles précédents.

RAD

Cette approche peut être considérée comme un intermédiaire entre le modèle de l'épure et le modèle évolutif. En effet, la première phase du projet se caractérise plutôt par une approche en cascade, la suite du projet étant davantage caractérisée par une approche itérative-incrémentale du besoin de l'utilisateur afin d'assurer l'adéquation des résultats finaux aux besoins exprimés.

Le cycle RAD introduit par James Martin comporte trois phases :

- cadrage (Joint Requirement Planning) : cette étape couvre l'analyse des besoins, le périmètre et la planification de l'itération ;
- conception (Joint Application Design) : elle couvre la conception, la description, l'organisation des données et des traitements avec les utilisateurs ;
- construction (Construction Assistance Team) : cette ultime étape couvre le développement et les tests.

Le modèle de développement RAD est plus particulièrement adapté aux projets où les utilisateurs sont largement impliqués.

Les avantages :

- assure la conformité de l'application aux exigences des utilisateurs. Il participe ainsi à l'assurance qualité.

Les inconvénients :

- le gestionnaire de projet doit faire preuve d'une certaine expérience en la matière ;
- parce qu'initialement conçu pour une culture de projet américaine, il faudra s'assurer des conditions et du contexte d'un projet RAD avant d'y souscrire.

Cas empiriques

L'analyse des six études de cas montre que les approches de gestion de projet utilisées par les gestionnaires au sein des administrations sont avant tout opérationnelles avant d'être méthodologiques et rigoureusement formalisées.

Il s'agit la plupart du temps de simples découpes en tâches, d'alignement d'actions et de réalisation de plannings essentiellement liés aux moyens plutôt qu'à une réflexion en profondeur.

Le but de tous ces projets est souvent extrêmement ambitieux et il convient de montrer un résultat le plus rapidement possible. Il existe dès lors une certaine résistance à consacrer trop de temps et d'énergie dans le développement d'une approche du problème considérée comme trop méthodologique. Il convient également de souligner que l'administration ne possède pas encore la culture de gestion et de management le plus souvent requises pour ce type de projet qui, comme nous l'avons précisé ci-avant, peut être qualifié de projet à haut risque tant sur le plan technique qu'organisationnel.

☞ **Hotjob**

Il convient de préciser que dans le cas de Hotjob, l'équipe de projet, en ce compris le manager, a entièrement été recrutée en externe. Cet état de fait expliquera sans doute l'adoption d'une approche fortement structurée basée sur la méthodologie WBS, « Work Breakdown Structure⁶³ ».

WBS permet une décomposition structurée des activités. La planification commence par un recensement des tâches à réaliser et ce recensement des activités est écrit sous forme arborescente. Cette méthode permet d'identifier rapidement les activités critiques, d'élaborer le budget et, par la suite, de contrôler les coûts. La décomposition se poursuit jusqu'à l'obtention d'activités clairement définies et facilement gérables, c'est-à-dire dont les entrées et sorties sont identifiables et peuvent être confiées à un responsable.

L'approche reste toutefois fort séquentielle. Le projet a été découpé en grandes phases d'implémentation, chacune d'entre elles ont été planifiées, développées et mises en production les unes à la suite des autres avec fort peu de retour en arrière, ce qui nous pousse à catégoriser cette approche comme étant relativement proche du modèle de l'épure défini précédemment.

Ce choix se justifie avant tout par les délais relativement brefs dans lesquels la plate-forme doit être lancée. Il convient de montrer un résultat le plus rapidement possible et c'est pourquoi une première version hotjob sera lancée très vite après le lancement du projet, les améliorations et services supplémentaires étant apportés dans un second temps.

L'approche fonctionne : le projet est dans les temps et dans les budgets. Mais comme nous le verrons par la suite, cet isolement de la conduite du projet par rapport à tout élément externe qui pourrait en perturber le planning, comme la confrontation aux utilisateurs, ne sera pas sans conséquence sur la capacité des agents du FOREM à s'approprier un développement duquel ils se sont sentis relativement exclus.

☞ **BOS**

Le projet BOS présente à peu de choses près la même configuration que le projet Hotjob.

Les managers du projet ont fait le choix délibéré de ne pas utiliser de méthode connue et commercialisée, considérant ces dernières comme un simple aménagement du sens commun. Leur approche se caractérise par une découpe très classique du projet en diverses étapes :

- design du projet ;
- découpe du projet en diverses étapes ;
- détermination d'un budget à allouer à ces étapes ;

⁶³ <http://www.nnh.com/ev/wbs2.html>

- planification des tâches.

Un effort tout particulier a été fourni lors de la première phase du projet, à savoir celle de design, le but étant de faire participer au maximum tous les membres du projet à l'élaboration d'une vision commune.

Ici encore, l'approche reste très opérationnelle et sommaire. Nous sommes à nouveau proche du modèle de l'épure. Cependant, le formalisme des livrables s'avère être moins précis que pour le projet hotjob. Par ailleurs, contrairement au cas de hotjob, BOS a veillé à ouvrir au maximum la phase de conception du projet aux différents utilisateurs afin de dégager de cette confrontation une vision commune de ce que devront être les principales fonctionnalités du projet.

☞ **BTP**

Les managers du « Business Transformation Project » adoptent quant à eux une méthodologie proposée par Accenture. Ce choix s'explique largement par le type de partenariat existant entre le Ministère des affaires économique et communautaires et Accenture, ce dernier ne laissant guère d'alternative quant à la méthodologie à adopter.

La méthodologie d'Accenture (Business Integration Methodology) reste elle aussi très classique et s'apparente très largement au modèle du cycle de vie en cascade. Elle se décompose en quatre phases :

- le séquençement : détermination de l'ordre dans lequel les différents modules identifiés seront implémentés dans le nouveau système ;
- la planification ;
- le design ;
- l'implémentation.

L'implémentation est très séquentielle et ne présente que fort peu de place pour un éventuel retour en arrière. Par ailleurs, elle se traduit également par un manque de suivi et d'accompagnement après l'accomplissement d'une phase d'implémentation (ex : call centre).

Le séquençement des modules à accomplir est majoritairement justifié par le plan financier qui accompagne la mise en production de ceux-ci. La logique de la découpe en phase semble donc être avant tout économique, son explication reposant sur les termes du partenariat qui sous-tendent ce développement.

☞ **Téléphone vert**

Le développement et la mise sur pied du service du Téléphone Vert ne présente pas de méthodologie de projet particulière. Il s'agit plutôt dans le cas présent d'un mode de fonctionnement que l'on peut qualifier d'essais/erreurs, la mise en place d'un prototype constamment amélioré au cours du temps.

Ce choix, ou non choix, peut se justifier de diverses manières :

- caractère tout à fait novateur de l'initiative : les commanditaires ne savent pas vraiment à quoi s'attendre et considèrent le tout comme un pari ;
- la mise en place ne nécessite pas la création d'une équipe de projet consacrant l'entièreté de son temps à l'implémentation du téléphone vert ;
- le call centre ne justifie pas, dans un premier temps, de grosses contraintes budgétaires ni même de temps ;
- lors du lancement de la centrale d'appels, la complexité technologique est encore quasi inexistante : 4 postes de téléphone font l'affaire ;

- la Région Wallonne est pionnière en la matière, la pression politique et concurrentielle n'est donc pas aussi perceptible qu'aujourd'hui.

☞ **AEAT**

Le projet de la Agencia Tributaria ne diffère en rien des précédents projets, mis à part celui du téléphone vert.

Les personnes en charge de la gestion ont adopté une démarche dans la lignée du modèle de l'épure en découplant le projet en phases et en les planifiant dans le temps :

- planification d'un calendrier de sessions de travail avec les grandes entreprises ;
- mise en place d'un système sécurisé ;
- mise en ligne progressive des formulaires de déclaration d'impôts.

☞ **FFFS**

Le projet *Fewer Forms Faster Services* présente lui aussi un certain flottement au niveau de la gestion et de la stratégie de développement. Le mandat du projet reste assez flou même après son démarrage. Le raffinement des objectifs à atteindre ne se précise qu'au fil du temps, l'expérience aidant.

Le changement de responsables politiques lors de la première phase du projet bouscule encore un peu plus l'agenda. Ces nouveaux élus semblent davantage s'intéresser au projet et ce dernier jouit donc enfin du soutien qui lui était nécessaire pour pouvoir démarrer et préciser les échéances. Tout comme le téléphone vert, nous aurons tendance à rapprocher sa méthodologie du modèle flexible ou expérimental, une première version du système et les commentaires correspondants influençant la mise en œuvre de l'étape suivante.

Conclusion

La plupart des modèles de gestion des projets de guichet unique peuvent s'apparenter au modèle de l'épure. Cette constatation se base principalement sur l'observation selon laquelle ces gestions démontrent avant tout un caractère opérationnel. L'objectif est imposé, souvent ambitieux, et il convient de l'atteindre le plus rapidement possible. Il faut que les résultats soient visibles et pour cela, on dégrossit l'objectif global en phases plus ou moins détaillées, on y attribue un ensemble de ressources et on planifie le tout.

Cette tendance à adopter le modèle de l'épure est à mettre en regard avec les risques inhérents à de tels projets. En effet, confrontés à l'incertitude que représentent ces projets mais aussi aux ambitions attendues de ceux-ci, le réflexe presque naturel des chefs de projets est d'isoler ceux-ci des perturbations externes qu'une méthode plus flexible ne manquerait pas de faire rejaillir. La méthodologie de gestion de projet selon laquelle l'étude d'opportunité, première phase importante, est justement supposée aider le gestionnaire à décider de la validité ou non du projet semble bien peu exploitée. Nous y reviendrons par la suite.

Cette tendance à recourir au modèle de l'épure reflète également le dilemme qui se pose généralement aux porteurs de ce type de projet. Confrontés à une pression politique qui souhaite une visibilité rapide, les gestionnaires ont tous tendance à limiter dès le départ le risque, en enfermant les projets dans des choix technologiques, administratifs et sociaux fixés une fois pour toute au démarrage. Paradoxalement, comme nous le verrons dans la suite, cette réduction du risque au démarrage entraîne souvent un risque à l'arrivée, quand le projet doit se confronter à une autre réalité sociale que celle de ses spécifications formelles : la réalité des utilisateurs. Toutefois, ce modèle de l'épure n'est pas à rejeter. Il importe, en effet, de souligner qu'il est sans doute la seule façon d'avancer dans des projets difficiles et risqués

tant sur le plan technologique que social. A ce titre, le développement d'un projet à partir du modèle de l'épure constitue une première phase du cycle d'apprentissage des administrations vers un autre mode de fonctionnement. Cette première phase questionne leurs capacités d'appropriation du changement et rejailit souvent sur de nouvelles évolutions du projet.

Il importe également de souligner que le formalisme adopté dans la méthodologie est très lié à la situation de l'équipe qui doit mener le développement. Au plus celle-ci est placée dans des conditions de prestataires « externes » par les dirigeants de l'administration, au plus le formalisme est important. Ceci tend à s'expliquer par le contrôle plus serré qui pèse sur les prestataires « externes » qui, devant tout justifier au regard des dirigeants, auront tendance à formaliser plus les choix et les étapes qui conduisent leurs développements.

Le tableau ci-dessous présente une vue synthétisée des modèles de gestion favorisés par les six études de cas en fonction du degré de formalise requis par les gestionnaires de projet.

	Modèle de l'épure	Modèle flexible
Degré de Formalisme important	Hotjob BTP	FFFS
Degré de formalisme faible	BOS AEAT	Téléphone vert

La lecture des études de cas montre que le choix d'un modèle particulier de développement dépend d'un certain nombre de facteurs tels que :

- le délai et le budget de développement ;
- la stabilité et la compréhension des besoins ;
- le degré d'obsolescence de la technologie ;
- la priorité accordée aux besoins des utilisateurs ;
- la complexité ;
- l'ampleur du projet ;
- le type de partenariat ;
- le degré d'intégration du système avec les applications existantes.

Il faut également se rappeler que ces modèles sont avant tout des modèles théoriques représentant une situation idéale. Il convient toujours de les adapter aux particularités propres du projet à développer.

Pour en savoir plus

- CAPIROSI J., *Estimation de projet : Introduction*, Présentation disponible sur le site : http://www.jerome.capirossi.org/prj_mgt/Estimation.pdf.
- Department of the Air Force, *Guidelines for successful Acquisition and Management of Software-Intensive Systems : Version 3.0*, Software Technology Support Center, May 2000, Chapter 5 : System Life Cycle and Methodologies. (<http://www.stsc.hill.af.mil/gsam/guid.asp>).
- HABRA N., *Cours de Génie Logiciel*, Cours de Licence et Maîtrise en informatique, FUNDP Namur.
- HABRA N., *Processus logiciel et Modèles du cycle de vie*, Cours de Licence et Maîtrise en informatique, FUNDP Namur.
- HATCH M.-J. (2000), *Théorie des organisations : de l'intérêt de perspectives multiples*, De Boeck Université.

- LUSTMAN, F. (2000), *IFT3902 Développement, maintenance de logiciels*, Cours en ligne <http://www.iro.umontreal.ca/~pift3902/Cours2001/Planification.pdf>).
- O'BRIEN J.A. (1995), *Introduction to Information Systems : An end user/Entreprise Perspective*, IRWIN, ISBN : 0-256-16221-2.
- STROHMEIER A. (2000), *Cycle de vie du logiciel*, Laboratoire de Génie Logiciel – Département d'Informatique, Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne, Mars 2000. (http://lglwww.epfl.ch/teaching/case_tools00/doc/cycle-de-vie.pdf).
- VICKOFF J.-P. (1998), *Reengineering : Vite fait bien fait. Le Paradigme du futur immédiat*, Février 1998 (<http://www.rad.fr>).

2. Analyse d'opportunité et détermination des objectifs

Analyse d'opportunité

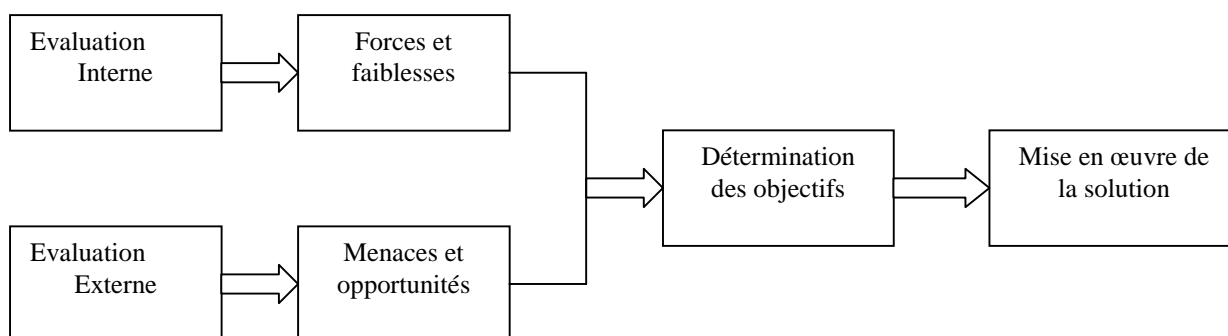
Le but de l'analyse d'opportunité, étape initiale de tout projet d'informatisation, est multiple. Citons par exemple :

- l'évaluation de l'environnement interne et externe ;
- l'estimation de la charge de travail nécessaire à l'implémentation du projet, l'évaluation des ressources nécessaires et des risques ;
- l'étude coût/bénéfice ;
- la définition des objectifs du projet et de leur adéquation par rapport aux stratégies de l'organisation ;
- l'identification et l'évaluation de solutions alternatives quand c'est possible.

Qu'il s'agisse d'un projet de guichet unique au sein d'une administration publique ou encore d'un projet dans le secteur privé, cette étape n'en reste pas moins cruciale car la complétude, la cohérence et l'exactitude des estimations conduites à ce stade devront permettre au(x) commanditaire(s) de prendre une décision finale quant à la faisabilité ou non du projet.

Il convient cependant de souligner ici que la pression politique sur le développement du e-Gouvernement ne favorise guère la sérénité et la rigueur qui devraient entourer cette étape capitale de tout projet qu'est l'analyse d'opportunité. Dans bien des cas l'euphorie et le volontarisme politique conduisent à faire l'économie de toute étude d'opportunité systématiquement menée. Or, cette étape est capitale tant au niveau de la détermination des ressources et contraintes internes avec lesquelles devra compter le projet qu'au niveau de la détermination précise des opportunités et des contraintes externes auxquelles ce projet aura à faire face.

Ce schéma, quelque peu adapté et simplifié du modèle rationnel du processus stratégique tel que présenté par MJ Hatch (2000)⁶⁴, nous présente une vue d'ensemble des étapes génériques de l'analyse d'opportunité.



L'évaluation externe permet l'identification des menaces présentées par l'environnement ainsi que ses opportunités. Elle est réalisée principalement en étudiant le réseau de l'organisation ainsi que les tendances et influences externes : contexte national et international, les intérêts des acteurs externes tels que les fournisseurs, les concurrents ou encore les utilisateurs, etc.

Les résultats de l'évaluation interne se traduisent quant à eux en termes de forces et de faiblesses de l'organisation.

⁶⁴ MJ HATCH M.-J. (2000), *Théorie des organisations*, De Boeck Université, Paris-Bruxelles, chapitre 4.

« Celle-ci définit la capacité de l'organisation à rencontrer les exigences de l'environnement. Vous devez considérer, ici, des problèmes comme la gamme de produits et de services offerts par l'organisation, le réseau de distribution des produits, la répartition géographique de ses activités, les moyens selon lesquels la structure existante et la technologie fonctionnent, les politiques en matière de ressources humaines, la recherche et le développement, les systèmes d'approvisionnement, les caractéristiques de la culture organisationnelle, sa position financière et ses aptitudes techniques et gestionnaires. »⁶⁵.

Les résultats des évaluations interne et externe fournissent aux décideurs une première vue détaillée qui, en fonction de la stratégie poursuivie, leur permettra de définir un ensemble d'objectifs à atteindre.

Avant de nous attarder davantage sur la nature de ces objectifs, il convient d'ajouter que les études seules de l'environnement interne et externe ne suffisent pas. Elles sont complétées par un ensemble d'estimations à prendre en compte lors de la prise de décision finale telles que :

- l'estimation coûts/bénéfices ;
- l'estimation des risques ;
- l'estimation de l'ampleur du projet ;
- ou encore l'estimation des ressources nécessaires.

Il existe, pour aider l'analyste dans sa tâche, différentes techniques d'estimation dont nous donnons une brève description, la liste n'étant pas exhaustive :

- l'estimation par analogie : il s'agit de comparer le projet avec des projets similaires. Cette méthode est par conséquent assez mal adaptée aux projets présentant un caractère novateur ;
- le jugement d'expert : cette méthode est particulièrement adaptée aux projets uniques et innovants même si les résultats sont largement dépendants de la compétence du ou des évaluateurs. La méthode Delphi, par exemple, a pour but l'obtention du consensus d'un groupe d'experts en un certain nombre d'étapes définies ;
- l'estimation de bas en haut : il s'agit de décomposer le système en différents composants et de réaliser des estimations pour chacun d'entre eux. Cette méthode prend du temps et le risque majeur consiste en la sous-estimation des coûts d'intégration des différents composants. Cette estimation est d'avantage conseillée pour les projets de taille modeste ;
- les modèles paramétriques : ensemble des estimations conduites à l'aide d'algorithmes mathématiques. Ces techniques présentent l'avantage d'être rapides mais doivent être correctement calibrées et validées. Ces méthodes sont plus adaptées aux projets de grande taille.

Plusieurs méthodes d'estimation peuvent être utilisées sur un même projet.

Etudes de cas

Sans faire ici l'analyse détaillée de chaque cas, il nous semble plus important d'en tirer quelques tendances générales.

La première tendance assez patente dans les cas est que l'analyse d'opportunité, ou du moins les analyses préalables au projet, loin de se présenter comme une étape de réelle étude d'opportunité du projet, se situent généralement en amont de la décision politique. Ainsi tout se passe dans ces projets comme si l'étape d'analyse d'opportunité, plutôt que de constituer un réel « stop or go » du projet, était une étape visant à légitimer ou justifier une décision politique déjà prise.

⁶⁵ MJ HATCH M.-J. (2000), *Théorie des organisations*, De Boeck Université, Paris-Bruxelles, p. 123.

Au delà de cette première tendance générale, il importe également de noter que l'évaluation interne du projet, à savoir l'évaluation des ressources et contraintes propres aux administrations concernées, est absente dans la plupart des cas. Les projets se contentent comme nous le verrons dans la suite de fixer des objectifs à une réalité administrative qu'ils connaissent mal. Le fait que la plupart des projets fassent l'économie d'une analyse rigoureuse et détaillée des ressources et des contraintes internes est sans doute à mettre en regard d'une part avec le volontarisme politique qui appuie ces projets et d'autre part avec la conscience des difficultés organisationnelles et administratives auxquelles ils seront confrontés. En effet, si ces difficultés sont mises à jour dès avant le démarrage du projet, elles risquent d'entraîner une paralysie de la volonté politique de changement.

En ce qui concerne l'évaluation externe et plus particulièrement celle relative aux attentes des futurs utilisateurs du système (entreprise ou citoyens), il importe de souligner qu'à l'exception de BOS, elle est absente de l'ensemble des autres projets. La plupart des projets se contentent au niveau de l'étude d'opportunité d'émettre des hypothèses quant à la demande et au comportement des utilisateurs futurs. Traditionnellement, l'argument donné pour justifier cette absence est qu'il est difficile de questionner les utilisateurs sur quelque chose qu'ils ne connaissent pas et qui est pour eux de l'ordre de l'abstraction. L'argument nous semble plus résider dans le manque de méthodes et d'outils sociologiques qui pourraient aider ces projets dans la conduite d'une réelle étude d'opportunité auprès des utilisateurs.

Il importe ici de souligner l'effort réalisé par le gouvernement canadien, qui, au travers d'une enquête sociologique bisannuelle menée par le Canadian Centre for Management Development et intitulée « Citizens First », aide les projets particuliers à se situer par rapport aux attentes et contraintes plus générales exprimées par les citoyens canadiens.

L'enquête canadienne "Citizens First 2000"⁶⁶ relate l'impression des citoyens quant aux services rendus par le gouvernement, quel que soit le niveau de pouvoir sollicité. Elle donne suite à une première enquête du même type, "Citizens First", réalisée en 1998 et sponsorisée par le CCMD⁶⁷ (Canadian Center for Management Development).

Cette première étude a largement aidé les services publics canadiens à améliorer leurs services et à repenser leurs stratégies tant et si bien que le PSSDC (Public Sector Service Delivery Council) et l'IPAC⁶⁸ (Institut d'administration Publique du Canada) ont décidé de reconduire l'enquête tous les deux ans dans le but d'identifier les principales évolutions en la matière. L'enquête "Citizens First 2000" a sondé 6000 personnes, soit le double de la première étude. Elle a également abordé un ensemble de rubriques supplémentaires telle que l'impact d'Internet.

Quels sont les points remarquables soulevés par cette enquête ?

Comparaison service public/service privé

Il a été demandé aux personnes interrogées de coter un ensemble de services (24) parmi lesquels certains étaient offerts par le secteur public et d'autres par le secteur privé. Il est intéressant de remarquer que les meilleures cotes ne sont pas systématiquement attribuées au secteur privé. Cette première constatation fait ainsi voler en éclat le mythe de la suprématie du secteur privé sur le secteur public en matière de qualité de l'offre de service rendu aux citoyens.

Cette observation s'explique par le fait que le citoyen a tendance à considérer certains services particuliers offerts par le secteur public de façon plus positive que s'il devait qualifier l'offre de service du gouvernement dans sa globalité.

Ceci n'enlève rien au fait que les citoyens attendent des services publics qu'ils offrent un service au moins aussi bon que celui prodigué par le secteur privé (à 51%) si pas meilleur (à 46%).

⁶⁶ <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/ipac/unpan001044.pdf>

⁶⁷ <http://www.ccmd-ccg.gc.ca/>

⁶⁸ <http://www.ipaciapc.ca/>

Accès

A la question : « *Savoir par où commencer constitue le plus grand challenge quand il s'agit de demander un service précis au gouvernement* », 69% des personnes interrogées répondent qu'elles sont d'accord ou tout à fait d'accord, 3 % seulement n'étant absolument pas de cet avis.

Il semble donc universellement reconnu que la majorité des citoyens ne savent pas où s'adresser quand ils ont besoin d'aide ou d'un renseignement. Il en résulte que la première rencontre avec le « front office » quel qu'il soit, s'avère extrêmement importante car ce premier contact a le pouvoir immédiat de conforter le citoyen dans ses craintes ou au contraire de le rassurer, atténuant ainsi son a priori négatif.

L'accessibilité à un service semble influencée par trois facteurs :

- les obstacles rencontrés lors de la tentative d'accès au service (le fait d'être renvoyé d'une personne à l'autre, la distance géographique, ...) : en 1998 comme en 2000, les citoyens citent les problèmes téléphoniques comme premier obstacle, tous niveaux de pouvoir confondus ;
- les expériences antérieures avec le service requis : si le citoyen a déjà eu recours au service en question, il aura tendance à le considérer comme facile d'accès à 73% ;
- le laps de temps nécessaire à l'obtention du service.

Les critères de satisfaction du citoyen

Ils sont au nombre de cinq :

- la période nécessaire à l'obtention du service requis ;
- la compétence des agents ;
- la courtoisie et l'intérêt des agents (s'assurent-ils que le citoyen obtient bien ce dont il a besoin ?) ;
- l'équité de traitement ;
- la pertinence des résultats obtenus.

Si un service spécifique satisfait ces 5 critères, le taux de satisfaction atteindra 89%.

Evolution entre 1998 et 2000

Les cotations quant à la qualité des services prestés ne varient quasiment pas entre ces deux enquêtes. Est-ce à dire qu'en deux ans, la qualité des services publics n'a pas évolué malgré tous les efforts consentis pour y parvenir? Certes non et différents facteurs expliquent la stagnation des cotations :

- le nombre de services gouvernementaux est important et l'idée générale que le citoyen se fait du service public ne changera que lorsque la majorité des ces services aura été améliorée ;
- les citoyens n'accèdent que de façon sporadique aux différents services. Les changements restent donc inaperçus tant que le citoyen n'en a pas à nouveau besoin ;
- la troisième raison est liée au fait que la plupart des innovations requièrent des modifications sur un plan légal. Cela prend du temps ;
- enfin, une seule expérience positive ne semble pas modifier de façon significative la perception que s'en fait le citoyen. Il devrait avoir connu un ensemble d'expériences positives avant d'être réellement satisfait d'un service.

Les citoyens et Internet

Les gouvernements offrent de plus en plus de services via Internet. Les enquêtes se sont alors posées la question de savoir si les citoyens parvenaient à soutenir ce rythme. Possèdent-ils les connaissances nécessaires à l'utilisation de ces nouveaux canaux de diffusion?

- 19% n'utilisent pas d'ordinateur ;
- 18% se considèrent comme débutants en la matière ;
- 37% pensent avoir un niveau intermédiaire ;
- 21% estiment avoir un niveau avancé ;
- 5% se considèrent comme des experts.

Les cinq critères de qualité relatifs à un site Internet satisfaisant sont:

- la facilité de navigation ;
- la pertinence des résultats obtenus ;

- l'apparence visuelle du site;
- la qualité de l'information proposée;
- la rapidité.

Il est toutefois important de garder à l'esprit que ce nouveau canal ne va en aucune manière remplacer les canaux traditionnels, mais il va coexister avec ces derniers. La difficulté est donc de maintenir la cohérence et de favoriser la coordination entre ces différents canaux.

Conclusion de l'enquête

« *Citizen centered government service is becoming a reality* ». Les résultats obtenus au cours de l'enquête doivent aider à une offre de service effectivement plus centrée sur le citoyen et six domaines critiques doivent être pris en compte pour atteindre cet objectif :

- il faut changer la manière de penser du gouvernement ;
- il faut favoriser l'accès ;
- il faut absolument continuer de mettre l'accent sur les 5 critères de satisfactions identifiés par les citoyens ;
- il faut faire du service horizontal la norme au sein des administrations ;
- il faut tâcher de développer un e-gouvernement intelligent ;
- il faut mener par la vision et gérer par les résultats à l'aide d'objectifs clairement définis et mesurables.

En ce qui concerne l'estimation coûts/bénéfices des projets qui, comme nous l'avons souligné, fait partie intégrante de l'étude d'opportunité, celle-ci n'est véritablement présente que dans le projet BTP. Ceci s'explique par les termes du partenariat, basé sur un partage des risques et des bénéfices du projet, qui lie l'administration et Accenture.

Typologie des objectifs

La nature du ou des objectifs poursuivis (que ce soit de manière officielle ou officieuse) peut varier fortement d'un projet à l'autre. Il est donc intéressant de recourir à l'une ou l'autre des typologies des objectifs dressées par les spécialistes en organisation.

☞ Buts de mission et buts de système

H. Mintzberg (1986)⁶⁹ propose une distinction entre buts de mission et buts de système :

- les buts de mission ont un rapport avec la fonction que doit jouer l'organisation dans la société (sa raison sociale). Ils sont davantage tournés vers l'environnement extérieur de l'organisation ;
- les buts de système se rapportent à l'état de l'organisation, à sa manière de fonctionner, indépendamment des biens ou services qu'elle produit. Ils concernent donc le fonctionnement interne de l'organisation.

Si les buts de mission peuvent difficilement être rangés dans des grandes catégories en raison de leur spécificité à chaque organisation, Mintzberg dégage quatre types de buts de système :

- les buts de survie, qui cherchent à assurer la pérennité de l'organisation ;
- les buts d'efficacité, qui visent à l'amélioration de la performance et du fonctionnement interne ;
- les buts de contrôle sur l'environnement, dont l'objectif est d'essayer de contrôler les multiples pressions extérieures subies par l'organisation ;
- les buts de croissance qui se manifestent par la volonté de l'organisation d'augmenter ses ressources, ses parts de marché ou son chiffre d'affaire.

⁶⁹ MINTZBERG H. (1986), *Le pouvoir dans les organisations*, Editions d'organisation, Agence d'Arc.

J. Nizet et F. Pichault (1995)⁷⁰ et H. Mintzberg estiment que la coexistence de ces différents buts au sein d'une organisation peut se faire de manière « pacifique » ou « conflictuelle » :

- lorsque la coexistence se passe de manière pacifique (« système de buts intégrés »), on se trouve soit en présence d'un but qui domine tous les autres et qui unit l'ensemble des membres de l'organisation (par exemple un but de survie), soit face à la coexistence de différents buts complémentaires ;
- lorsque la coexistence se passe de manière conflictuelle (« système de buts conflictuels »), toutes les formes de conflit sont possibles : conflit entre buts de mission, conflit entre buts de mission et buts de système ou conflit entre buts de système.

Mintzberg distingue enfin les buts spécifiques et les buts organisationnels :

- les buts spécifiques sont portés par chaque acteur (ou groupe d'acteurs) de l'organisation et leur poursuite motive ce ou ces acteurs au quotidien ;
- les buts organisationnels sont portés par les plus hautes instances de l'entreprise et s'imposent comme un cadre stratégique de référence à l'ensemble de ses membres.

Notons que tout comme les buts organisationnels, les buts spécifiques peuvent coexister de manière « pacifique » (système intégré) ou de manière conflictuelle (système conflictuel).

M.-J. Hatch (2000)⁷¹ propose une autre typologie des objectifs, basée sur la distinction entre objectifs officiels et objectifs opérationnels :

- les objectifs officiels servent de cadre à l'élaboration des objectifs opérationnels et influencent ainsi l'activité de l'organisation. Ils sont définis dans les statuts de l'entreprise, dans ses rapports annuels et ses déclarations publiques en des termes relativement vagues, généraux et larges pour garantir leur cohérence avec toutes les activités des différents départements qui constituent l'organisation. Ils poursuivent un deuxième but, davantage symbolique : informer et stimuler les acteurs afin de s'assurer de leur engagement dans l'organisation ;
- les objectifs opérationnels désignent les fins recherchées par les politiques et les procédures mises en place. Ils s'intéressent particulièrement aux problèmes qui exigent des efforts de la part de départements et de travailleurs spécifiques. Ils définissent ainsi la direction que ces unités et individus devraient suivre ou servent de critères d'évaluation de la rentabilité (par exemple l'efficacité d'un employé mesurée sur base d'objectifs opérationnels préalablement définis et acceptés par l'employé).

En ce qui concerne les relations entre objectifs officiels et objectifs opérationnels, on peut utiliser l'image des « objectifs en cascade » : les objectifs officiels définis par la direction sont transmis aux niveaux inférieurs de l'organisation. Chaque niveau subordonné reçoit ainsi délégation d'une partie des responsabilités organisationnelles globales, à charge pour les cadres de traduire les stratégies de la direction au travers des activités et des objectifs opérationnels. Il faut relever que les changements et l'introduction de nouveaux objectifs peuvent créer des situations où l'on se trouve en présence d'objectifs multiples et conflictuels.

👉 **L'importance de la fixation des objectifs**

La phase de fixation des objectifs est particulièrement importante pour le succès d'un projet :

- elle sert tout d'abord à définir les grandes lignes du projet, c'est-à-dire à éviter les malentendus et les zones d'ombre dès les premières étapes. Définir des objectifs clairs,

⁷⁰ NIZET J. et PICHULT F. (1995), *Comprendre les organisations. Mintzberg à l'épreuve des faits*, Gaëtan Morin éditeur, Montréal.

⁷¹ HATCH M.J. (2000), *Théorie des organisations. De l'intérêt de perspectives multiples*, De Boeck Université, Paris, Bruxelles.

c'est fixer un but à atteindre, poser des repères, baliser la chemin à suivre et donc réduire le risque de malentendus ;

- elle est également utile pour rassembler les forces des uns et des autres autour d'un objectif commun. En l'absence de buts précis, il est en effet plus difficile de fédérer les énergies ;
- elle est aussi cruciale pour servir de base de l'évaluation d'un projet. En effet, il est intéressant d'évaluer un système d'information sur le point d'être validé par rapport aux objectifs initiaux qu'il était supposé poursuivre, mais encore faut-il que ceux-ci aient été clairement identifiés. Nous reviendrons sur cet aspect dans la partie consacrée à l'évaluation.

Dérives de l'étude d'opportunité

L'étude d'opportunité et la définition des objectifs constituent donc deux étapes essentielles dans le développement d'un guichet unique. On constate pourtant dans la pratique que l'analyse d'opportunité est souvent biaisée et bâclée et sert avant tout à justifier la pertinence des décisions déjà prises. On part d'un objectif fixé à l'avance (marketing, améliorer l'image de l'administration, efficacité du fonctionnement, etc.) et on tente de le justifier à l'aide de chiffres ou d'une étude. L'étude d'opportunité ne s'interroge donc pas sur la pertinence d'un guichet unique et des services qu'il propose et sur son adéquation par rapport à la stratégie de l'administration, mais elle montre pourquoi les choix effectués sont opportuns et répondent à un besoin.

Etudes de cas

Analysons à présent les études de cas selon la typologie telle que présentée par Mintzberg : Quels sont les principaux objectifs évoqués par les responsables ? Ces objectifs doivent-ils plutôt être considérés comme des objectifs de mission ou de système ?

☞ **Hotjob**

Buts de mission

Le FOREM en tant que service public a une double mission envers le citoyen et les entreprises :

- le service aux particuliers en matière d'emploi et de formation : le FOREM s'engage à aider le demandeur d'emploi à chercher et à décrocher un contrat ainsi qu'à le former selon son profil et ses desiderata ;
- le service aux entreprises en matière de recrutement et de formation du personnel.

Le principal but de mission du projet hotjob sera donc d'aider le demandeur d'emploi et l'entreprise selon les deux objectifs intrinsèques du Forem en leur offrant un nouveau canal de communication, Internet.

Ce dernier permet à ceux qui possèdent un ordinateur et qui disposent des compétences pour s'en servir d'effectuer leur recherche, de déposer et de consulter des offres sans se déplacer, 7 jours sur 7 et 24 heures sur 24.

Ce nouveau canal de diffusion permet en outre d'accéder à une multitude d'informations de type légal ou autre. Internet s'ajoute donc aux canaux couramment utilisés jusque là : la télévision, les journaux, les bureaux physiques du Forem, etc.

Buts de système

Les buts de système poursuivis par le projet hotjob sont principalement de deux types :

- but de survie : l'environnement belge et international se fait de plus en plus concurrentiel et le Forem, en tant qu'organisme semi-autonome se doit de faire face à ce nouveau climat. Il doit adapter ces nouveaux modes de fonctionnement, améliorer sa visibilité sur le marché et impérativement améliorer son image qui, d'après les enquêtes réalisées en 1995, ne semble pas être perçue de manière très positive ;
- but de contrôle : le Forem subit une pression extérieure politique importante, la mode étant à l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Il existe une tendance qui est de dire qu'il faut suivre le mouvement vaille que vaille.

☞ **AEAT**

Buts de mission

Un but clairement identifié et pouvant être défini comme étant un but de mission consiste en l'amélioration du service au citoyen-contribuable afin de l'aider au mieux à remplir ses obligations fiscales (déclaration et paiement des impôts).

Ce service se traduit par un ensemble d'actions améliorant la diffusion de l'information ainsi que l'assistance au contribuable :

- le contribuable dispose désormais d'une aide en ligne lors du remplissage de sa déclaration ;
- le contribuable n'a plus à se déplacer physiquement, que ce soit pour présenter sa déclaration ou pour aller effectuer son paiement ;
- le procédé est personnalisé en ce sens qu'une personne de contact est référencée sur les déclarations en cas de problème ;
- le contribuable peut à présent insérer un ensemble de commentaires libres dans sa déclaration ;
- le contribuable bénéficie d'une réduction considérable des délais de remboursement.

Buts de systèmes

Les seuls buts de système poursuivis par la Agencia peuvent être qualifiés de buts d'efficience. Il n'est pas ici question de faire face à une quelconque concurrence ni même à accroître ses parts de marché ou son chiffre d'affaire. La Agencia est d'ailleurs tout à fait consciente de perdre de l'argent dans la situation actuelle. Il ne s'agit pas non plus d'assurer la pérennité de l'organisation.

La Agencia tente en fait d'améliorer au maximum son efficacité interne et de diminuer la fraude fiscale. Les principales améliorations escomptées sont les suivantes :

- disposition en temps réel de l'information permettant une analyse quasi immédiate des principales tendances en période de réception des déclarations;
- amélioration de la qualité de l'information via la validation on-line qui se produit au moment même de la présentation des déclarations;
- amélioration des procédures de résolution de conflit. Elles sont à présent plus personnalisées et plus rapides grâce à la mise à disposition du numéro de téléphone d'une personne de contact;
- diminution du temps de remboursement, conséquence de l'amélioration de la qualité des données récoltées;
- gain de temps et diminution conséquente des erreurs survenues suite aux encodages manuels de déclarations papier.

☞ BOS

Buts de mission

Le but de mission est encore une fois l'instauration de nouvelles formes de communication entre le citoyen, les entreprises et l'administration avec une disponibilité de services 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7.

Buts de systèmes

- but de croissance: le gouvernement voit en ce projet l'occasion de se refaire une santé financière et de développer les entreprises dans un nouveau domaine. La situation économique actuelle de la ville de Brême est de réduire substantiellement son déficit structurel et il devenait primordial d'implémenter de nouveaux outils de management dans le secteur public.

La ville de Brême a voulu saisir une opportunité économique en soutenant le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

La ville veut aujourd'hui promouvoir l'e-gouvernement, persuadée qu'il s'agit là d'une réponse potentielle à son obligation d'équilibre budgétaire. Il s'agit de maintenir un bon niveau de services tout en diminuant les coûts de gestion.

- but de contrôle: il s'agit également de répondre à une pression. Les villes et les administrations sont sans cesse poussées à l'utilisation croissante d'une technologie nouvelle. Le projet répond d'ailleurs à une incitation du Ministère de l'économie au travers du lancement du concours « Media@Komm » adressé aux gouvernements locaux. Ce projet essentiellement technologique a pour but principal non pas l'amélioration de la vie du citoyen mais bien la stimulation des villes à développer un ensemble d'applications utilisant la signature digitale, pré-requis important au développement de l'e-commerce.

☞ FFFS

Buts de mission

A court terme, le projet FFFS, devrait favoriser les petites et moyennes entreprises en allégeant de façon substantielle les charges administratives.

Buts de systèmes

Les buts de système sont plus directement identifiables :

- buts de contrôle: le principal but de contrôle provient d'une pression politique évidente. La réduction des charges administratives est sur toutes les lèvres et dans tous les discours, il convient donc de faire quelque chose rapidement;
- buts d'efficacité: les buts d'efficacité sont nombreux. Notons les deux principaux :
 - la suppression d'un ensemble de formulaires de la législation car cette formalisation trop stricte constitue un frein au développement du e-gouvernement et à l'offre de services intégrés en particulier ;
 - la constitution d'une source unique permettra la suppression des duplicatas trop nombreux de la plupart des formulaires existants. Elle constituera également la source de référence qui permettra de trouver sans le moindre doute la version la plus récente du formulaire.

➡ **BTP**

Buts de mission

Le but de mission avancé par le ministère des affaires sociales et communautaires, commanditaire du projet, sont les suivants : un meilleur service rendu à l'utilisateur. Ce dernier peut en effet bénéficier d'un ensemble de nouveaux outils tels que :

- une consultation du dossier rapide via un service de téléphonie interactive ;
- des décisions prise plus rapidement grâce aux centrales d'appels qui constituent un nouveau filtre entre l'administration et les demandeurs d'aide sociale.

Buts de systèmes

Les buts de système présentent de toute évidence une importance toute particulière justifiant l'existence du Business Transformation Project.

Nous pouvons distinguer :

- buts d'efficience: diminution de la fraude (véritable cheval de bataille du ministère), meilleure coordination entre départements, remplacement d'une technologie obsolète vieille de trente ans via l'instauration d'un système centralisé;
- but de contrôle: nécessité de rendre compte aux contribuables qui semblent perdre confiance en ce système.

➡ **Téléphone vert/site carrefour**

Buts de mission

Il s'agit sans doute du projet dont le but de mission semble non seulement le plus évident mais constitue encore l'unique moteur, l'événement déclencheur du projet.

L'objectif premier de la Région Wallonne est d'aider le citoyen à s'y retrouver dans le dédale des administrations en lui offrant un point de contact unique.

L'objectif premier du téléphone vert et du site Carrefour est de trouver une manière de lui faciliter la vie et de lui permettre ainsi de se rapprocher davantage de son administration.

Buts de systèmes

Les buts de systèmes ne sont pas la priorité du projet et ne sont d'ailleurs pas clairement exprimés lors de sa mise en œuvre.

Certaines améliorations survenues suite à l'apparition du système peuvent s'apparenter à des buts d'efficience mais encore une fois, ils n'ont pas été identifiés comme tel lors de « l'étude de faisabilité » du projet.

Conclusion

L'analyse des différents cas étudiés révèle quelques tendances qu'il nous semble important de souligner. Premièrement, par rapport à un discours politique qui entend avant tout améliorer à travers ces expériences la relation administrations-usagers, il importe de relever que dans les cas étudiés, mis à part le projet de la Région Wallonne, ces buts de mission semblent à la fois « galvaudés » et passés au second plan par rapport à la prégnance des buts de système dans ces projets. « Galvaudés » tout d'abord, dans la mesure où ceux-ci s'expriment dans des considérations très génériques peu argumentées sur base d'une analyse sociologique rigoureuse des attentes des usagers. De second plan, ensuite, dans la mesure où dans la plupart des cas le recours à ces buts de mission hautement légitimés aux yeux de l'opinion vise avant tout à justifier des buts de système plus difficiles à faire passer au plan politique tant aux yeux

de l'opinion publique que des administrations. Le cas du projet BTP est à ce niveau tout à fait illustratif, présenté officiellement comme une amélioration de la qualité de la relation entre l'aide sociale et ses administrés, il vise dans les faits avant tout à lutter contre la fraude sociale et à rendre l'administration plus performante dans ses contrôles.

Ainsi très souvent dans les projets analysés, les buts de mission servent-ils de faire-valoir ou de buts officiels de la politique menée, alors qu'au plan opérationnel les buts officieux se déclinent bien plus en termes de rationalisation des administrations et d'amélioration de leurs moyens de contrôle. Il importe de souligner, comme nous l'avons fait dans l'introduction, que la clarification des objectifs poursuivis au départ est essentielle pour fédérer les énergies nécessaires au projet mais aussi pour éviter tout risque lié aux malentendus. Cette clarification est loin d'être la règle dans les projets étudiés, tous se parant dans un premier temps d'une légitimité incontestable en termes de buts de mission, pour ensuite révéler des objectifs d'une autre nature tant pour les usagers que pour les administrations concernées. Cette stratégie n'est pas sans générer des difficultés dans la suite du projet aussi bien au niveau de réactions internes aux administrations concernées qu'au niveau de l'atteinte des objectifs de mission dont on avait drapé ce projet et du soutien politique nécessaire.

Pour en savoir plus

- HATCH M.-J. (2000), *Théorie des organisations : de l'intérêt de perspectives multiples*, De Boeck Université.
- MINTZBERG H. (1986), *Le pouvoir dans les organisations*, Editions d'organisation, Agence d'Arc.
- NIZET J. et PICHAULT F. (1995), *Comprendre les organisations. Mintzberg à l'épreuve des faits*, Gaëtan Morin éditeur, Montréal.
- Strategor (1988), *Stratégie, structure, décision, identité : Politique générale d'entreprise*, InterEditions, Paris, 1988, ISBN : 2-7296-0227-5.

3. Les acteurs et l'environnement d'un projet

Comment connaître son environnement

Par environnement, nous pensons, avant tout, aux différents acteurs du projet. C'est assez tôt dans le processus de l'étude de faisabilité qu'il convient de dresser la carte des acteurs potentiels d'un projet.

Qu'est-ce qu'un acteur ? « *Les acteurs sont des individus, des groupes ou des institutions ayant un intérêt dans un projet ou un programme* »⁷².

L'acteur n'est donc pas uniquement perçu comme une entité touchée de près ou de loin par l'implémentation du projet mais bien comme une entité possédant des intérêts et un certain pouvoir qu'il convient de prendre en compte, dans la mesure où il peut sans aucun doute influencer à divers degrés le succès ou l'échec de l'implémentation.

L'étude de l'environnement préconise dans un premier temps de dresser la table des acteurs potentiels en identifiant simultanément leurs intérêts (officiels ou cachés) envers la problématique adressée. Il existe pour cela diverses techniques :

Ackerman F. et Eden C. (2001)⁷³ en décrivent trois d'entre elles :

☞ **La grille pouvoir/intérêt**

Au cours d'une séance de brainstorming, les acteurs sont identifiés et positionnés sur une grille à deux axes (le pouvoir et l'intérêt).

Au terme de cet exercice, il devient facile d'identifier d'un simple coup d'œil les acteurs favorables au projet mais jouissant de peu de pouvoir ou encore les acteurs défavorables au projet jouissant de beaucoup de pouvoir.

C'est au cours de la phase ultérieure d'analyse qu'il conviendra de tirer les conclusions qui s'imposent et d'adapter les stratégies de participation des acteurs en conséquence.

Il existe également diverses façons de catégoriser les acteurs. Par exemple, les *primaires* qui seront directement affectés que ce soit positivement ou non et les *secondaires* pouvant être considérés comme étant les intermédiaires. Il y a enfin les acteurs clés qui peuvent influencer le projet de manière significative.

☞ **Le diagramme en étoile**

Ce diagramme s'attache plus particulièrement à la description des acteurs identifiés comme possédant un pouvoir certain pour le projet.

Le diagramme une fois constitué explore les hypothèses expliquant ce pouvoir et cet intérêt.

☞ **Le diagramme d'influence**

Cette troisième technique, basée sur la grille pouvoir/intérêt, tente de mettre en exergue les relations formelles et informelles existant entre les différents acteurs.

⁷² Overseas Development Administration (1995), *Guidance note on how to do stakeholder analysis of AID projects and programmes*, Social Development Department, July 1995.
<http://www.euforic.org/gb/stake1.htm>

⁷³ ACKERMANN F., EDEN C. (2001), *Stakeholders Matter: Techniques for their identification and management*, Research paper No 2001/20, Stratchclyde Business School.

Quelle que soit la technique utilisée, l'analyse de la carte d'acteurs est cruciale car elle permet d'identifier l'intérêt de chacun et d'évaluer l'impact sur l'ensemble du projet en termes de risques et de viabilité. C'est pourquoi, il est préférable de conduire cette analyse très tôt dans le cycle de vie du projet même si elle doit provisoirement être réalisée de manière incomplète.

L'appréhension de l'environnement d'un projet public de type guichet unique peut s'avérer relativement complexe à entreprendre pour diverses raisons :

- les acteurs aussi bien en interne qu'en externe sont extrêmement nombreux, le degré de décomposition reste imprécis et ne peut souvent s'affiner qu'au cours du temps ;
- dans de nombreux cas, l'identification des utilisateurs externes reste problématique ainsi que leur intérêt réel pour le projet ;

Comment maîtriser l'environnement ?

Une fois les acteurs, les conflits d'intérêts ainsi que les diverses relations identifiés, la question est de savoir comment les apaiser et maîtriser la complexité de cet environnement. Comment faire en sorte que les acteurs défavorables au projet et possédant assez d'influence ne le fassent pas échouer ? Comment prendre en compte l'avis des acteurs importants pour le projet mais ne possédant pas assez de pouvoir pour faire entendre leur voix ?

Constitution et protection de l'équipe de projet par rapport à l'environnement

Dans un premier temps et en fonction de l'analyse de l'environnement, les gestionnaires vont se poser la question de savoir comment constituer l'équipe de projet et comment l'intégrer ou la protéger de cet environnement. Il s'agit ici de poser les frontières de l'équipe vis à vis de son environnement.

Steve Conway et Ros Forrester (1999)⁷⁴ qualifient par le terme de « Boundary-setting », l'étape de formation d'une équipe et des questions qu'il convient de se poser afin de la rendre la plus efficace possible : Quels sont les profils les plus adéquats ? Quel style de management faut-il instaurer ? Dans quel contexte l'équipe doit-elle évoluer ? Quelle est sa taille optimale ? etc.

Une fois l'équipe constituée, les interrogations propres à la typologie du « Boundary-specificity » portent sur la place de l'équipe au sein de l'organisation et sur sa différenciation par rapport au reste de cette organisation. Il existe un certain nombre de facteurs favorables à l'efficacité de l'équipe : la clarté de l'objectif assigné au groupe, le degré de distinction de l'équipe par rapport au reste de l'organisation et plus spécifiquement la sélection de ceux avec qui l'équipe veut communiquer, une communication efficace découlant inévitablement de la flexibilité des frontières.

Dans un second temps, il convient de définir les modes de communications adoptés par l'équipe. Une communication efficace, aussi bien en interne qu'en externe, reste primordiale. L'ouverture d'une équipe aux influences externes est souvent la clé de son caractère innovant et efficace (« Boundary-permeability »).

Il peut exister différentes sources externes (les fournisseurs, les concurrents, les utilisateurs, les clients,...) tout comme il existe différents mécanismes de transfert d'idées et d'information (engagement de nouveaux membres, réunions, conférences, séances de tests, conversations de corridor, littératures formelles et informelles, ...).

⁷⁴ CONWAY S. et FORRESTER R. (1999), *Innovation and team working: combining perspectives through a focus on team boundaries*, Aston Business School, Aston University, Birmingham, April 1999, ISBN : 1 85449 392 2.

Le « Boundary-spanning » fait référence au rôle critique joué par un petit nombre de personnes, véritables tampons entre l'équipe et son environnement, responsables de la diffusion de l'information et de sa gestion en interne. Ces personnes ont également un rôle de représentation de l'équipe en externe. Cette fonction est considérée comme le premier mécanisme tissant un lien entre l'équipe et les sources externes d'information.

Les six études de cas étudiées au cours de ce projet nous montrent très clairement la diversité des mécanismes brièvement évoqués. Nous avons comparé les différents cas en fonction d'un certain nombre de critères :

- équipe dédiée au projet: une équipe a-t-elle été spécifiquement constituée pour la durée de développement du projet ? Cette équipe a-t-elle été structurée ? Les membres de l'équipe sont-ils affectés à 100% sur le projet ?
- taille de l'équipe : de combien de membres l'équipe de projet est-elle constituée ?
- origine des membres de l'équipe : les membres de l'équipe ont-ils été recrutés de préférence en interne ou en externe ?
- lieu dédié à l'équipe de projet : l'équipe de projet possède-t-elle ses propres bureaux ? Son propre mobilier ? L'équipe est-elle localisée en un lieu unique ?
- Intégration en interne : L'équipe travaille-t-elle plutôt en vase clos par rapport au reste de l'organisation ? Quel est son degré d'intégration par rapport au reste de la structure ?
- degré de communication : quel est le degré de communication observé entre l'équipe de projet et le reste de l'organisation (faible – Moyen – élevé) ?

	Hotjob	BOS	AEAT	BTP	FFFS	Tel Vert Carrefour
Equipe dédiée au projet à 100%	Oui	+/-	Non	+/-	Non	Non
Taille de l'équipe	Importante (15 personnes temps plein)	Varie en fonction des phases	Réduite	Réduite	Réduite	Réduite
Origine	Externe	Interne / externe	Interne	Interne / Externe	Interne	Interne
Lieu dédié au projet	Oui	Non	Non	Non	Non	Non
Intégration	Travaille en vase clos	NA	Totalement intégrée	Partiellement intégrée	Totalement intégrée	Totalement Intégrée
Communication	Faible	Elevée	Moyenne	Elevée	Elevée	Faible

☞ Hotjob

Constitution de l'équipe

Les membres de l'équipe de projet chargés du développement du portail Hotjob ont tous été recrutés en externe. Ils sont universitaires et présentent des profils assez hétérogènes : sociologue, archéologue, psychologue, licencié en philosophie et lettres, etc.

Un tel choix s'explique par la volonté d'aborder le monde du travail sous une autre optique que celle de la technologie en l'approchant par exemple sous un angle plus anthropologique.

Le choix de sélectionner ces personnes en externe se justifie principalement par des contraintes de temps. Tout construire en interne aurait été trop long, les mentalités n'étaient pas prêtes, la machine trop lente à faire bouger. L'équipe marque déjà sa volonté de se démarquer du Forem, du moins dans un premier temps.

L'équipe de projet est assez restreinte, elle est composée d'une quinzaine de personnes dont la moyenne d'âge est relativement jeune. L'organisme mise tout dans la nouveauté.

L'équipe évoluera dans un espace qui lui est entièrement dédié, elle possède ses propres bureaux et ce cloisonnement lui offre naturellement peu de contacts avec les agents internes du Forem.

Après plusieurs mois, les frontières s'ouvrent quelque peu. L'équipe Hotjob.sic est intégrée au sein de la DSI (Direction de Système d'Information) constituée maintenant d'une soixantaine de personnes et partagée en trois pôles. L'ancienne équipe hotjob constitue à présent le pôle data du nouveau département. Le manager du projet hotjob reprend la direction de la DSI.

Les consultants qui développent pour le projet Hotjob travaillent au sein de l'équipe.

Intégration de l'équipe

Comme nous venons de le souligner, cette équipe possède dès le démarrage du projet un espace qui lui est tout à fait dédié. La gestion de projet favorise le travail en vase clos et hormis les rapports qu'elle entretient avec les consultants externes, les frontières de l'équipe sont très marquées par rapport à son environnement externe.

Les objectifs sont clairs et fixés, l'équipe veut développer vite et bien.

Elle évite les contacts trop nombreux et souvent conflictuels avec les agents internes du Forem. L'outil est développé et implémenté en fonction des choix exclusifs de l'équipe de projet selon un plan bien défini.

Cette volonté de se démarquer ainsi de la structure du Forem peut s'expliquer de diverses manières :

- les résultats des enquêtes portant entre autre sur l'image du Forem en externe ne sont pas brillants. Le projet hotjob tente volontairement dans un premier temps de se démarquer un maximum du Forem, allant jusqu'à choisir un autre nom pour son portail.
- une interprétation plus personnelle consisterait à dire que l'équipe constituée exclusivement de personnes externes à Hotjob et ne connaissant pas forcément les procédures, les réglementations en vigueur et ne présentant pas non plus un profil très technique, évite au maximum toute confrontation pouvant freiner le développement du portail.
- les contraintes de temps poussent les membres du projet à mettre en production une première couche du portail le plus rapidement possible, une des manières de faire étant d'éviter toute interférence externe quitte à y prêter plus d'attention par la suite.

Cette approche, si elle présente au départ de réels avantages (cohésion du groupe, efficacité, rapidité d'exécution) génère inévitablement quelques problèmes après l'implémentation du produit qu'il convient de prendre en compte le plus rapidement possible :

- faible appropriation du produit par les agents du Forem ;
- pas de véritable adéquation du produit aux besoins des agents internes ;
- image très « *techniciste* » et assez négative de l'équipe de projet en interne contrairement à la volonté initiale du management qui était justement d'aborder le problème sous un autre angle.

☞ **BOS**

Constitution de l'équipe

BOS prend le contre-pied de Hotjob en matière de politique de constitution de l'équipe de projet. Nous sommes ici dans un contexte beaucoup moins quadrillé et maîtrisé.

L'équipe de projet en tant que telle est difficilement identifiable étant données la structure et la nature même du projet pouvant être comparé à un projet de type « parapluie » regroupant une multitude de sous-projets.

Les conséquences sont que :

- le projet prend inévitablement du retard car les premières décisions techniques s'avèrent inadéquates ;
- il faut une restructuration partielle des frontières de l'équipe afin que le projet décolle véritablement ;
- la création du consortium BOS aura l'effet escompté. Les rôles se précisent peu à peu. BOS sera chargé du développement technique de la plate-forme.

☞ **BTP**

Constitution de l'équipe

L'équipe est réduite et constituée de manière égale entre le Ministère des affaires sociales et communautaires et le partenaire Accenture.

Les membres de l'équipe fixe sont de haut niveau : managers, senior managers.

Après un démarrage laborieux, le ministère choisit des personnes compétentes et connues en interne, possédant une très bonne connaissance des procédures en cours, des mentalités et des gens afin de contrecarrer la méconnaissance du milieu par les autres membre de l'équipe constituée de consultants.

L'équipe ne travaille pas forcément dans un lieu commun. Ils se rencontrent lors de multiples réunions mais chaque membre de l'équipe garde son propre bureau.

Intégration de l'équipe

Le projet est politiquement sensible car il touche au secteur de l'aide sociale. Outre cet aspect symbolique, la méthode de partenariat tout à fait innovante fragilise encore un peu plus l'équipe de projet composée en partie de consultants externes et d'agents internes à l'administration.

Pour maîtriser un maximum l'incertitude, la carte de la communication est très largement favorisée.

Un premier élément supposé rassurer l'environnement sera le choix du chef de projet. Interne à l'administration, elle a côtoyé différents niveaux de pouvoir au cours de sa carrière. Elle

connaît les rouages internes et possède de nombreux contacts. Elle est connue au sein de l'administration et ne doit donc plus véritablement faire ses preuves. Cette connaissance des rouages lui facilite grandement la tâche.

L'équipe de projet favorise la communication et la participation toute relative des agents internes.

En externe, le management décide de limiter la communication après avoir essuyé de très nombreuses critiques quant au choix du partenariat et quant à la crainte d'assister, à terme, à la privatisation de ce pan du secteur public.

Il en est tout autrement en interne. Au niveau purement informationnel, un magazine interne est édité et distribué à intervalles réguliers. Il présente l'agenda du projet, les derniers changements en cours, les dates des formations. L'agent peut également y poser ses questions.

De très nombreuses réunions sont organisées entre les services touchés afin d'exposer les différentes étapes.

Les agents participent également en partie aux choix techniques, par exemple par l'intermédiaire d'un concours relatif au choix de l'emplacement des centrales d'appels.

Tout est fait pour que l'information et la formation pallient au risque de rejet important ainsi qu'à la crainte et aux critiques extérieures.

La communication interne est favorisée au détriment de la communication externe.

☞ **FFFS**

Constitution de l'équipe

L'équipe du projet *Fewer Forms Faster Service* est assez réduite, ne dépassant guère la dizaine de personnes.

Elle se constitue principalement d'un chef de projet qui agit sous la responsabilité d'un directeur. Trois managers se voient chacun confier la responsabilité d'un des trois objectifs du projet.

Viennent également en support un ou deux assistants ainsi que des personnes affectées temporairement à la réalisation de tâches ponctuelles comme l'encodage des formulaires dans la base de données.

Toutes ces personnes « recrutées » en interne ne sont pas affectées de la même manière sur le projet. Certaines ne sont destinées à y consacrer que quelques mois tandis que d'autres y seront affectées pendant toute la durée du projet. Toutes ne travaillent pas non plus à temps plein et consacrent donc encore une partie de leur temps à leur travail habituel.

Les frontières de l'équipe de projet restent donc assez floues.

Intégration de l'équipe

Les objectifs mêmes de FFFS ainsi que le public cible poussent l'équipe à un haut degré d'intégration et de communication avec les autres ministères ontariens. L'inventaire des formulaires utilisés par tous les ministères, leur suppression éventuelle des lois et règlements, leur amélioration et standardisation ainsi que leur encodage et mise à disposition via une base de donnée centralisée, pour ne citer que ces quelques actions, forcent indubitablement les membres de l'équipe à de multiples échanges avec toutes les administrations concernées.

La participation de l'ensemble des ministères constitue sans aucun doute un facteur de succès ou d'échec indéniable du projet. Il convient donc de soigner tout particulièrement cet aspect des choses et de faire preuve d'une grande ouverture vers tous les départements concernés.

En vue d'avancer rapidement dans cette direction, l'équipe a dans un premier temps identifié un ensemble de « communautés » d'utilisateurs présentant pour une raison ou l'autre un intérêt certain en la réussite du projet et s'est assurée le soutien et la coopération des ces acteurs tout au long du projet.

Les enquêtes ont constitué le principal outil de communication entre les membres de l'équipe et les acteurs externes.

☞ **Téléphone vert/site carrefour RW**

Constitution de l'équipe

En ce qui concerne le téléphone vert et le site carrefour, tout s'est fait de manière très informelle. L'équipe de projet, que ce soit pour la mise sur pied du téléphone vert ou du site carrefour de la Région Wallonne, n'a pas réellement existé en tant que telle.

Concernant le téléphone vert, l'idée émise par le secrétaire générale à l'époque a directement été mise en place après une analyse sommaire de la faisabilité du projet. Il est vrai qu'à ses débuts, le téléphone vert ne requiert pas plus de 4 lignes téléphoniques, 4 agents et un local. Les standardistes, recrutées en interne, ainsi que les commanditaires du projet ne savent pas vraiment à quelles réactions s'attendre de la part des citoyens. Le projet est donc avant tout expérimental. Les personnes impliquées s'adaptent aux réactions extérieures.

Il en sera de même par la suite, même après le succès grandissant de la ligne gratuite. Les choses s'organisent petit à petit, un partenariat se formalise avec Belgacom d'un point de vue technique et des agents internes de la Région Wallonne sont à présent attachés à temps plein à la centrale. Il n'y aura jamais d'équipe de projet entièrement dédiée à la gestion du développement du projet de téléphone vert.

L'implémentation du site carrefour suit le même schéma. A l'époque, les principales décisions ont été prises de manière assez informelles et le site a été développé techniquement par un agent interne du Forem dans le cadre de son travail ordinaire.

Ces choix peuvent s'expliquer par divers facteurs :

- caractère précurseur des initiatives, du moins pour le téléphone vert à l'époque. La pression politique et la notion de concurrence ne sont pas encore présentes ;
- le lancement du téléphone vert n'est pas encore un challenge technologique. Seules 4 lignes téléphoniques suffisent à lancer le projet ;
- les impératifs budgétaires sont minimales ;
- la gestion de projet telle qu'on la connaît aujourd'hui n'est absolument pas dans les mentalités de l'époque.

☞ **AEAT**

Constitution de l'équipe

La Agencia Tributaria possède un département informatique très important. Le projet de mise en ligne des déclarations fiscales et autres services adressés aux contribuables est certes important mais n'a pas requis la mise sur pied d'une équipe spécifiquement dédiée à cette tâche.

Les personnes en charge du projet ont avant tout été choisies en interne. La volonté du management était de tout développer en interne, les ressources et l'expertise étant disponible au sein du département informatique.

Le critère de sélection était le suivant : connaître le business de la Agencia, les procédures, la législation en vigueur et posséder un certain nombre d'aptitudes et de connaissances techniques, ces dernières pouvant s'améliorer sur le tas.

Les personnes sélectionnées ont mis le produit en place parallèlement à leurs autres obligations.

Intégration de l'équipe

Les objectifs à atteindre sont clairement définis pour les membres de l'équipe.

Leur intégration au sein de la Agencia est fortement marquée. En effet, les membres de l'équipe sont tous recrutés en interne et font partie d'une administration qu'ils connaissent bien.

Conclusion

Ces différents cas montrent des stratégies très contrastées dans la constitution de l'équipe de projet et dans la gestion de ses relations avec l'ensemble des administrations concernées.

Les différentes stratégies semblent pouvoir se ranger sur un continuum positionnant les cas entre une stratégie de forte différenciation des équipes de projet comme c'est le cas pour Hotjob et une stratégie de forte intégration comme nous le révèlent les cas de FFFS et AEAT. La stratégie de différenciation privilégie les objectifs de l'équipe et par là même entend protéger l'équipe de toute perturbation externe qui pourrait porter préjudice aux objectifs fixés. A l'inverse, la stratégie d'intégration vise à fondre l'équipe de projet dans les ressorts de l'administration elle-même, pour en faire le projet non pas d'une équipe mais des administrations concernées. Chacun de ces pôles comporte des avantages et des inconvénients. Si les avantages du pôle de la différenciation se situent au niveau de la vitesse de développement, celui-ci n'étant pas entravé par des perturbations émanant du monde des utilisateurs, son désavantage se situe au niveau de la capacité de ces mêmes utilisateurs à s'approprier un projet dans lequel ils ne sentent pas impliqués. Ce bilan est à l'inverse pour le pôle de l'intégration, pour lequel les désavantages se situent plutôt du côté du développement, celui-ci devant s'ouvrir à la concertation et la collaboration avec le monde des utilisateurs. Les avantages de cette stratégie relèvent quant à eux d'une plus grande capacité d'appropriation des projets par les utilisateurs, à la mesure de leur implication dans le projet.

Entre ces deux stratégies, on retrouve des stratégies intermédiaires, comme celles appliquées dans le projet BTP, qui visent à maximiser les bénéfices des deux stratégies ci-dessus. Cette stratégie médiane, du moins celle présente dans le cas de BTP, nous semble à la fois plus élaborée et mieux réfléchie dans les relations à construire entre l'équipe de projet et les administrations concernées. En effet, si cette stratégie entend privilégier les objectifs de l'équipe, elle met également en place différents mécanismes de « boundary-permeability » et « boundary-spanning » visant à maîtriser l'ouverture de ces objectifs aux administrations concernées et partant la relation à ces administrations.

Comme nous l'avons souligné plus haut, le choix d'une stratégie particulière n'est pas indifférent sur les chances de succès à l'interne comme à l'externe de ce type de projet. Au vu des cas étudiés, il apparaît assez clairement que la constitution d'une équipe dédiée au projet est un facteur important de réussite. Toutefois, la constitution de l'équipe doit être soigneusement étudiée pour tenir compte de la nécessaire intégration du projet au sein de

l'administration. De même, une politique de gestion des relations aux administrations concernée doit-elle être rigoureusement définie et validée par l'ensemble des acteurs concernés.

La participation

Le débat autour du degré de participation des utilisateurs au développement d'un projet fait rage depuis un certain nombre d'années. Faut-il faire participer les utilisateurs ? Si oui, quand doivent-ils intervenir et sous quelle forme ?

Avant d'aller plus avant dans ce débat, il serait peut-être intéressant de rappeler la distinction soulevée par Alf Westelius (1996)⁷⁵ entre la participation et l'implication d'un acteur :

- la *participation* à un processus fait référence au degré de participation d'un acteur à un processus. Il donne quelques exemples de types de participation tels que le fait d'être informé de l'évolution du projet, d'être consulté, d'être en position d'approuver ou de rejeter un certain nombre de décisions et enfin d'être à même de gérer le processus ;
- l'*implication* envers un processus fait référence à l'importance et le rapport personnel éprouvé par l'acteur envers le projet.

Il est tout à fait possible de se sentir fortement impliqué émotionnellement dans un projet sans forcément y participer directement.

Pourquoi participer ?

Les défenseurs de la participation argumentent que les analystes ne peuvent appréhender seuls la complexité du système à implémenter. Seule une communication soutenue entre utilisateurs et développeurs atténuera l'incompréhension des uns envers les autres au sujet d'un domaine qu'ils ne maîtrisent pas forcément. Elle aidera également les utilisateurs à formuler des demandes plus réalistes. Ils poursuivent en affirmant que l'implication des utilisateurs les aide à développer un sentiment d'appropriation, d'implication envers le produit fini.

D'autres auteurs demeurent plus tempérés et apportent un ensemble de nuances : la connaissance de l'utilisateur reste limitée et il ne faut pas forcément considérer son avis comme parole d'évangile. Il est important de les former et de les éduquer pour les amener, à terme, à formuler des besoins valides et moins fantaisistes.

La complexité de l'organisation constitue elle aussi un facteur de poids. Les organisations très fortement structurées avec peu de groupes autonomes peuvent s'en tirer même avec peu de participation de la part des utilisateurs. La complexité du système à construire sera elle aussi déterminante.

Quels types de participation ?

Mumford (1981)⁷⁶ identifie trois types de participation :

- la *participation consultative* : les utilisateurs sont consultés mais ne prennent pas de décisions ;
- la *participation représentative* : des représentants des utilisateurs finaux participent au design du processus. Les représentants sont sélectionnés par le management ;
- la *participation par consensus* : elle exprime une tentative d'implication de tous les utilisateurs. Ces derniers prennent les décisions et en assument les conséquences.

⁷⁵ WESTELIUS A. (1996), *Excerpt from a study of patterns of communication in Management accounting and control projects*, EFI, Stockholm, (www.ida.liu.se/~TIMM32/docs/poc3_2_4.pdf).

⁷⁶ MUMFORD E. (1981), *Participative systems design : structure and method, systems, objectives, solutions*, , vol 1, 1, 5-19.

Le projet EPOC⁷⁷ développe d'avantage l'idée en proposant deux types de participation consultative :

- la consultation individuelle, qui peut à son tour se dérouler en face-à-face ou de manière indirecte ;
- la consultation de groupe, qui peut donner forme à des groupes temporaires ou permanents.

Quoiqu'il en soit, la participation de type consensuelle représente la forme la plus directe de participation à l'inverse de la participation consultative.

Les guichets uniques ?

Pour un projet de type « guichet unique » comme pour tout autre type de projet, la participation des acteurs n'est évidemment envisageable et réalisable que s'ils ont clairement été identifiés au préalable.

Nous nous proposons à présent d'étudier les stratégies de participation proposées par les six cas de guichets uniques en optant pour la distinction entre les acteurs internes et externes d'un projet, l'appréhension de ces derniers semblant poser plus de problèmes. Nous nous limitons également à l'observation des stratégies utilisées envers les utilisateurs finaux en tant qu'acteurs.

Participation	Hotjob	BOS	AEAT	BTP	FFFS	Tel Vert Carrefour
INTERNE						
Consultative	X	--	X	X	X	--
Représentative	--	--	--	X	--	--
Consensus	--	X	--	--	--	--
EXTERNE						
Consultative	X	--	X	--	--	--
Représentative	--	--	--	--	--	--
Consensus	--	--	--	--	--	--

Ces résultats appellent de toute évidence quelques commentaires.

Hotjob

En interne

La participation des utilisateurs internes, quand elle a lieu, est avant tout consultative et reste assez limitée.

L'équipe de développement prend elle-même les décisions qui s'imposent et compte sur une appropriation acceptable du produit par la suite.

Ce choix est délibéré et conscient. Une participation trop active des agents internes constituerait inévitablement une source de conflit et de perte de temps. Les utilisateurs ne sont pas assez techniquement conscients des possibilités et ne peuvent donc pas comprendre les enjeux des décisions à prendre.

La quasi majorité de l'équipe ne souhaite pas prendre le risque de s'enliser dans des réunions sans fin.

⁷⁷ <http://www.fr.eurofound.ie/industrial/epoc.htm> (Employee Participation in Organisational Change)

Cette approche aura des conséquences négatives dès le lancement de la première version de la plate-forme. Ainsi, il apparaît assez clairement que la non-appropriation du produit par les agents internes est la conséquence directe de leur non-implication dans le projet.

Un membre de l'équipe de développement hotjob nous confie : *« On a eu énormément de mal à faire assimiler l'ensemble des innovations mises en place sur hotjob par l'ensemble du réseau des agents. Cette situation a provoqué une série d'effets en cascade : si les agents ne prennent pas à leur propre compte les développements qui se trouvent sur hotjob, ils n'en parlent pas à l'extérieur et s'ils n'en parlent pas, ni les demandeurs d'emploi ni les entreprises ne sont pas au courant. ».*

Une des manières de remédier à cette situation caractérisée par une consultation extrêmement limitée des agents est de compenser par un programme de formations efficaces et adaptées. L'équipe a dû réfléchir à la manière de faire évoluer le personnel afin qu'il soit capable d'utiliser l'outil et qu'il soit également capable d'y voir de la valeur ajoutée.

Outre les nombreuses heures de formation dispensées aux agents, une structure de « webcoaching » est mise en place dans le but de faire circuler l'information de haut en bas, mais également de la base vers le sommet (participation consultative individuelle indirecte). L'installation a posteriori de cette structure par l'équipe hotjob a cependant été perçue par certaines personnes en interne comme un moyen « d'acculturer les gens à Internet et à leur produit ». Formés ou non, les agents internes du Forem n'ayant pas participé activement à l'élaboration de la plate-forme ont du mal à adopter la structure de coaching.

L'image relativement négative collée à l'équipe de hotjob au sein du Forem peut elle aussi être vue comme une conséquence de cette volonté de restreindre la participation des agents. L'équipe qui se définit avant tout comme un ensemble de personnes aux profils hétérogènes et majoritairement non techniciens est vue en interne de toute autre manière.

Un agent interne nous confie : *« Dans la construction, et la mise en place, il y avait, entre guillemets, une suffisance technologique, on pourrait presque dire un fanatisme. ».*

En externe

Avant le lancement de la plate-forme, la consultation d'un ensemble restreint d'utilisateurs externes prend la forme d'une enquête. Certains sites leurs sont présentés, l'un d'entre eux correspondant au futur site du Forem. Les principales remarques et avis des utilisateurs sont ainsi pris en compte.

Suite au lancement de hotjob.be, les utilisateurs externes peuvent toujours communiquer leurs remarques via la rubrique « votre avis nous intéresse ».

BOS

En interne

Lors de la phase d'analyse de projet, il y a une réelle volonté de voir tous les acteurs impliqués dans la formulation de la « vision » du projet. Des sessions de travail sont organisées et plus de 100 acteurs participent ainsi à l'élaboration des scénarii possibles.

Les acteurs internes ont donc tous eu leur mot à dire et ont ainsi apporté leur pierre à l'édifice.

Un telle approche, si elle est très fédératrice, se heurte forcément à quelques difficultés.

Le nombre important d'acteurs, privés et publics, dans l'élaboration du projet implique forcément la mise en opposition d'objectifs contradictoires et conflictuels. Certaines firmes espèrent avant tout profiter des fonds octroyés dans le cadre du concours pour développer une expertise dans un domaine novateur.

Les objectifs à court terme de la plupart des petites firmes de consultance dans le domaine IT se heurtent aux objectifs à plus ou moins long terme des acteurs de poids tel que la Sparkasse Bank, la ville de Brême ou encore la Deutsche Telekom, qui peuvent se permettre une avance de fonds importante sans mettre en péril leur entreprise. Les uns espèrent un return sur investissement assez rapide tandis que les autres veulent davantage miser sur un développement à long terme.

La prise en compte de ces nombreux avis dans un domaine qui à l'époque n'est maîtrisé par personne a provoqué un retard important dans le développement technique de la plate-forme. Ces problèmes de coordination et d'entente ont contribué à la création de la firme BOS qui est désormais exclusivement en charge de ce développement technique.

En externe

Les citoyens et les entreprises, futurs utilisateurs externes du projet ne sont pas consultés lors de l'élaboration du produit.

BTP

En interne

Le management du projet BTP favorise très largement la consultation des agents internes des administrations, que ce soit de manière consultative ou représentative.

En effet, l'équipe de projet a dans un premier temps tout fait pour informer les membres du personnel, via une multitude de séances d'information et l'édition bilingue d'un petit journal interne. Toute personne désireuse de poser des questions, de s'informer ou encore de formuler des remarques peut s'adresser aux chefs de projet par l'intermédiaire d'une personne désignée à cet effet. L'ensemble des remarques sont ainsi centralisées dans chaque bureau et remontées à la source. La réponse aux questions et aux commentaires est soit divulguée dans le périodique suivant ou donne lieu à de nouvelles séances d'informations.

Nous avons également parlé d'un mécanisme de consultation représentative. En effet, le mécanisme de mise en œuvre des centrales d'appels dans la province de l'Ontario a été déterminé dans une large mesure en fonction des commentaires et propositions des principaux bureaux éparpillés sur la province.

L'idée initiale du management était d'implémenter une centrale d'appels provinciale unique mais c'était sans compter sur les réactions des différents bureaux. Certains d'entre eux, se sentant capables de gérer une centrale d'appels se sont portés volontaires et ont constitué un dossier. La décision finale a pris plusieurs candidatures en compte pour finalement implémenter 7 centrales d'appels en lieu et place de la centrale unique initialement prévue. Nous pouvons dès lors constater que les acteurs internes ont non seulement leur mot à dire mais détiennent un réel pouvoir dans la prise de décision finale.

En externe

Les utilisateurs externes, à savoir les demandeurs d'aide sociale ou encore les bénéficiaires d'une aide allouée par le ministère des affaires sociales et communautaires n'ont pas été consultés.

AEAT

En interne

Les gestionnaires du projet de la Agencia Tributaria ont tout mis en place pour informer le plus complètement possible les agents internes de l'administration. Le département

informatique a collaboré avec l'ensemble des départements de la Agencia afin de s'assurer de la bonne intégration des nouvelles procédures.

Cette participation est toutefois considérée comme étant avant tout consultative. Il s'agissait avant tout de faire en sorte que tout le monde soit impliqué, les décisions et le développement restant totalement du ressort des membres de l'équipe.

En externe

Le groupe représentant les grandes entreprises s'est vu beaucoup plus consulté et informé au cours du projet que la plupart des contribuables ou encore que les petites et moyennes entreprises. Cet état de fait est majoritairement dû au caractère obligatoire des déclarations par Internet pour ces grandes entreprises.

Aujourd'hui, les contribuables peuvent s'ils le souhaitent faire part de leurs commentaires. Si ces derniers s'avèrent pertinents et s'ils semblent correspondre à un besoin fréquemment exprimé, ils seront pris en compte et donneront lieu à une amélioration, voire à l'implémentation d'un nouveau service.

FFFS

En interne

Le projet a demandé une grande participation consultative de la part de tous les services de l'administration en général.

Il s'est agit dans un premier temps de faire le relevé de tous les formulaires en circulation au sein de tous les ministères. Cette activité a demandé la participation de tous, chaque ministère étant responsable de la mise en évidence des formulaires n'étant plus utilisés et de ceux étant toujours d'actualité.

Il s'agit dans ce cas précis d'une consultation massive et d'une révision de toutes les procédures en vigueur mais nous en restons au stade de la consultation, les agents internes n'ayant aucun pouvoir décisionnel réel.

En externe

Le projet est dans un premier temps majoritairement destiné à l'interne. Même si le citoyen devrait de façon détournée, bénéficier des avantages procurés par un allègement des formalités administratives, aucune consultation du contribuable ou du citoyen n'est à ce jour envisagée.

Téléphone vert/site carrefour de la RW

En interne

Il y a très peu, voire pas du tout de consultation en interne. L'idée émanant du secrétariat général est très rapidement mise en production.

Seul un appel à candidatures est lancé afin de trouver quelques personnes en interne désireuses de jouer le nouveau rôle de standardistes.

La participation des agents internes de la Région Wallonne pour la mise en œuvre du téléphone vert ou encore pour l'implémentation du site carrefour en restera là.

En externe

La consultation ou la participation actives des citoyens à la mise sur pied du numéro gratuit est encore moins à l'ordre du jour.

Ces derniers seront sondés quant à leur sentiment vis-à-vis du téléphone vert à l'occasion de son dixième anniversaire mais cette démarche s'apparente plus à un mécanisme d'évaluation de projet qu'à une consultation dans la cadre de sa mise en œuvre.

Conclusion

La participation directe des utilisateurs dans le cadre des projets de guichet unique reste assez rare et se borne presque exclusivement à une participation de type consultatif.

Cette consultation semble viser essentiellement les acteurs internes du projet, à savoir les agents de l'administration, futurs utilisateurs du développement. Il importe cependant de commenter quelque peu les expériences. Dans la plupart des cas, la participation des utilisateurs internes se fait difficilement. Quelquefois, ce défaut de participation apparaît clairement comme une volonté du management de développer un projet en le protégeant de toute influence externe qui viendrait en perturber l'agenda. C'est le cas du projet Hotjob. Mais comme on a pu le voir également, le bénéfice du respect de l'agenda de développement se perd en quelque sorte dans les difficultés qu'éprouve ce projet dans sa phase d'implémentation et d'appropriation par les utilisateurs. Dans d'autres cas, il s'agit moins d'un défaut de volonté que d'un défaut de méthodologie. S'il y a consultation des utilisateurs, c'est essentiellement de manière peu contrôlée ou peu planifiée, sans réelle maîtrise du processus. A défaut de méthodologie avérée, on comprend que la stratégie des gestionnaires de projet soit relativement prudente en la matière. Seul le projet BTP semble avoir développé une stratégie et des méthodes permettant une conduite maîtrisée de la consultation des utilisateurs. Ce type de stratégie et de méthodes nous apparaît essentiel à construire tant pour l'efficacité du processus de développement que pour la capacité des futurs utilisateurs à s'approprier le projet.

Ces démarches participatives sont plus volontiers entamées en interne qu'en externe, c'est-à-dire auprès des citoyens. Cette constatation peut sembler quelque peu étonnante quand on sait que tous les projets, sans exception, justifient leur développement par le souci d'un meilleur service au citoyen.

Les raisons de ce manque de participation de l'utilisateur externe sont multiples :

- le nombre d'utilisateurs externes (citoyen et/ou entreprises), est très important et difficilement identifiable ;
- les contraintes de temps et de budget qui pèsent sur ces projets ne permettent pas la participation ;
- le manque d'expérience et de méthodologies aptes à faire participer activement les utilisateurs externes à l'élaboration d'un projet ;
- la consultation n'est pas culturellement inscrite dans la démarche administrative.

Il importe de souligner que ces difficultés ressortent également dans l'enquête européenne menée dans le cadre du projet PRISMA, évoqué dans la première partie de ce rapport. Ces difficultés nous semblent tenir tout d'abord dans le manque de structure organisant les utilisateurs externes. Là où ces structures existent, comme dans le cas des entreprises pour le projet AEAT, la consultation semble plus facile à organiser. Mais ces difficultés sont également d'ordre méthodologique, liées au déficit d'outils sociologiques efficaces aptes à soutenir une consultation des utilisateurs.

Pour en savoir plus

- Overseas Development Administration (1995), *Guidance note on how to do stakeholder analysis of AID projects and programmes*, Social Development Department, July 1995 (<http://www.euforic.org/gb/stake1.htm>).
- ACKERMANN F. et EDEN C. (2001), *Stakeholders Matter : Techniques for their identification and management*, Research paper No 2001/20, Strathclyde Business School.
- CONWAY S. et FORRESTER R. (1999), *Innovation and team working: combining perspectives through a focus on team boundaries*, Aston Business School, Aston University, Birmingham, April 1999, ISBN : 1 85449 392 2.
- HEEKS R. (1999), *The Tyranny of Participation in Information Systems : Learning from Development Projects*, Institute for Development Policy and Management, March 1999, ISBN : 1 9025 1820 9.
- HATCH M.-J. (2000), *Théorie des organisations : De l'intérêt de perspectives multiples*, De Boeck université.
- BEAUMONT R., *Developing Information Systems : Getting the users involved*, <http://www.robinbt2.free-online.co.uk/virtualclassroom/chap12/s4/des2.htm>
- Site Internet : la participation directe, Fondation Européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (<http://www.fr.eurofound.ie/industrial/epoc.htm>).

4. Les partenariats

Même si le partenariat en tant que tel ne constitue pas une étape à part entière dans le cycle de vie d'un projet informatique, il nous est apparu intéressant d'y consacrer une partie de notre analyse.

Le partenariat public/privé constitue d'ailleurs une priorité de plus en plus avouée par les différents gouvernements, ces derniers n'hésitant pas à le promouvoir lors des principaux discours d'investiture, allant jusqu'à en faire une étape privilégiée dans leur plan de modernisation des administrations.

Il suffit, pour s'en convaincre, de lire les extraits suivants :

- Belgique, « *La voie vers le XXI siècle* » – accord de gouvernement – 7 juillet 1999⁷⁸ :
Le sixième point consacré à « L'état social actif » encourage la modernisation des entreprises publiques en ces termes : « *le partenariat privé/public sera facilité afin de rendre possible d'importants investissements, notamment en matière de mobilité, de gestion publique du patrimoine et d'informatisation des pouvoirs publics* ».
- Belgique, « *Le plan en cinq axes : Société de l'information et e-gov*⁷⁹ » :
« *Le gouvernement fédéral entend prendre un certain nombre d'initiatives de manière coordonnée afin d'emmener la Belgique à faire un pas important vers la société de l'information.* ».
Un plan belge d'action global basé sur cinq piliers est proposé. La description du point relatif aux pouvoirs publics électroniques ne laisse planer aucun doute : « *Le projet devra être conçu sur base d'un partenariat avec le secteur privé, être développé rapidement, être intéressant du point de vue budgétaire et être universel.* ».
- Canada, « 21 objectifs, 21 clés pour le XXI siècle »⁸⁰ :
Dans ce plan, le gouvernement de Mike Harris évoque à plusieurs reprises l'importance accordée au développement de nouveaux partenariats.
« *Il [le septième objectif] favorisera de nouveaux partenariats réunissant les entreprises et les institutions de recherche, qui encourageront l'innovation grâce à la commercialisation de nouvelles idées* »⁸¹ ou encore « *la société supercroissante contribuera à augmenter les investissements dans l'infrastructure de la province en cherchant des possibilités de partenariats novateurs avec des entreprises et d'autres échelons gouvernementaux.* »⁸².

Les partisans des partenariats privé/public estiment que ces derniers peuvent insuffler une nouvelle jeunesse aux administrations publiques en les rendant plus dynamiques et imaginatives.

Il semble que le secteur des technologies de l'information et de la communication se prête particulièrement bien aux alliances public-privé car il évolue très rapidement. Il est d'autant plus important de ne pas travailler en vase clos et de rester en contact avec les détenteurs de ces nouvelles technologies. En maintenant ce contact privilégié au moyen de partenariats, le secteur public garde la possibilité de compter sur des ressources qui sont toujours à la fine pointe des connaissances dans le domaine.

⁷⁸ http://belgium.fgov.be/abtb/gov/accord_gouvernement.htm

⁷⁹ <http://users.skynet.be/bs999757/cinqetoiles.htm>

⁸⁰ www.premier.gov.on.ca/french/library/21steps-report.pdf

⁸¹ Septième objectif : Promouvoir la croissance dans toutes les régions et dans tous les secteurs d'activité.

⁸² Neuvième objectif : Assurer une croissance intelligente.

L'importance des investissements à consentir justifie également la prise en compte de telles associations avec le secteur privé, les deux parties pouvant présenter des intérêts spécifiques et complémentaires.

Beaucoup de firmes privées ont ainsi bénéficié de contrats importants du gouvernement et ont ainsi développé progressivement une expertise qu'ils ont pu, par la suite, utiliser pour servir d'autres clientèles.

C'est en grande partie grâce aux contrats gouvernementaux que ces firmes ont aujourd'hui une telle stature et qu'elles connaissent autant de succès.

Bénéfices d'un partenariat

Comment expliquer cet intérêt croissant pour les partenariats privés/publics? Quels en sont les bénéfices potentiels?

- meilleur gestion et distribution des risques : ce type de collaboration requiert en effet une identification explicite, une quantification et une gestion des principaux risques du projet ;
- amélioration de l'efficacité ;
- sources de revenus alternatifs ;
- économie d'échelles ;
- etc.

Un pré-requis essentiel à l'implémentation d'un partenariat est qu'il faut qu'il amène plus de valeur ajoutée que si le service était prodigué par un autre canal. C'est pourquoi ici encore, une analyse coût/bénéfice est primordiale. Si la solution du partenariat ne s'avère pas concluante, alors il convient d'utiliser les méthodes standards.

Trois classification de partenariats

Le terme de partenariat est très régulièrement galvaudé et utilisé à tort pour désigner des collaborations pouvant être qualifiées de simple consultance entre un fournisseur et un client. Ce dernier paye le secteur privé en échange d'un service. Il n'est, à aucun moment, question d'échange de risques ou de responsabilité.

Il existe pléthore de définitions de ce qu'est ou devrait être un partenariat. La plupart de ces définitions mentionnent toutefois un ensemble de caractéristiques de base telles la nécessité de coopération entre les partenaires, la poursuite d'objectifs partagés et compatibles, la recherche d'une situation gagnante pour les différentes parties, le partage de risques, la recherche d'une valeur ajoutée, un investissement commun et enfin le partage de l'autorité.

La littérature nous expose diverses classifications de partenariats en fonctions de critères aussi divers que le partage du risque, le partage des coûts ou le partage de pouvoir décisionnel ou de gestion.

Reprenons trois de ces classifications présentée par John R. Allan (1999)⁸³.

La première, proposée par Kerneghan, classe les partenariats privé-public sur base du partage de pouvoir. Il dénombre quatre types de collaboration :

- *Collaborative Partnership* : il existe un réel partage de pouvoir entre les partenaires et chacun d'entre eux participe de manière égale au processus de prise de décisions ;
- *Operational Partnership* : ce partenariat est avant tout caractérisé par un partage de tâches plutôt que par un réel partage du pouvoir décisionnel ;

⁸³ ALLAN J. R. (1999), *Public-private partnerships: a review of literature and practice*, Saskatchewan Institute of Public Policy, Public Policy Paper N°4, (<http://www.uregina.ca/sipp/publications.htm>).

- *Contributory Partnership* : l'un des partenaire fournit avant tout un support, le plus souvent financier, pour une activité dans laquelle il aura peu ou pas d'implication opérationnelle ;
- *Consultative Partnership* : l'organisme public reçoit des conseils par rapport à un problème donné.

Un autre système de classification, utilisé par le PFI⁸⁴ (Private Finance Initiative) en Angleterre, classe les partenariats en trois grands blocs en fonction des méthodes de rémunérations du partenaire privé :

- les projets financièrement pris en charge par le secteur privé. Ce dernier récupère les coûts *a posteriori* par le biais d'une tarification des usagers ;
- les projets pour lesquels le secteur privé prévoit la vente de services au secteur public afin de récupérer sa mise ;
- la « *Joint venture* » : le coût du projet est financé conjointement par des fonds publics et privés, le contrôle du projet restant dans le secteur privé.

Le troisième type de classification présenté dans ce chapitre est plus volontiers utilisé pour des projets de développement d'infrastructures. Il est largement référencée par « the Canadian Council for Public-Private Partnership »⁸⁵ et le « B.C. taskforce on Public-Private Partnerships »⁸⁶.

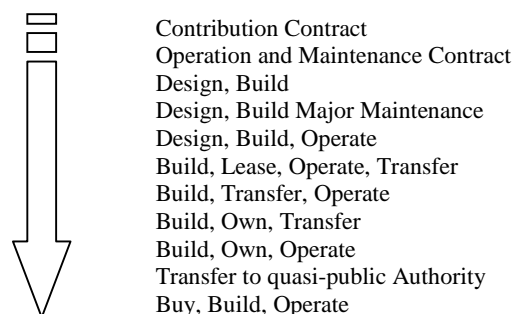
Le degré de risques partagés par les deux secteurs représente dans cette troisième classification le principal facteur de répartition. L'évolution va donc d'un contrat offrant un transfert minimal du risque jusqu'à un partenariat dans lequel le partenaire privé achète une infrastructure publique, la rénove, la gère et la possède à perpétuité en assumant donc tous les risques jusqu'à encourus par le secteur public.

Au cours d'un projet, diverses fonctions, identifiées chacune par une lettre, sont prises en charges par les différents partenaires. Notons par exemple :

D	Design	O	Own
B	Build	T	Transfer
F	Finance	L	Lease
O	Operate	D	Develop
M	Maintain	B	Buy

La place des autres types de partenariats situés entre ces deux extrêmes sont fonction du degré de risques encourus. Celui-ci dépend quant à lui de la combinaison et de la répartition des différentes fonctionnalités identifiées précédemment entre les partenaires.

On obtient alors l'échelle suivante, partant d'une situation où le secteur public supporte le maximum de risques jusqu'à une situation où le risque est majoritairement pris en charge par le secteur privé :



⁸⁴ <http://www.privatefinance-i.com>

⁸⁵ <http://www.pppcouncil.ca>

⁸⁶ *Building Partnership*, Report of the Taskforce on Public-Private Partnerships, British Columbia.

Cas empiriques

L'observation des projets européens et nord-américains ainsi que la littérature existante montrent très clairement un décalage de mentalités entre les administrations de part et d'autre de l'Atlantique.

L'Europe favorise encore très largement le partenariat de type consultance tandis que les nord américains tentent de plus en plus régulièrement des collaborations plus innovantes, imaginatives.

De nombreux colloques sur le sujet sont d'ailleurs organisés et plusieurs organismes ayant pour but l'accompagnement des administrations publiques dans leur démarche de recherche et de gestion de nouveaux partenariats ont été créés.

Les six projets de guichets étudiés dans ce rapport présentent une approche différente du sujet que l'on peut résumer et commenter de la manière suivante :

☞ Hotjob

Principaux partenaires	Mission
Software Ag	Développement technique de la plate-forme Hotjob
Echo	Fournisseur de contenu pour le magazine en ligne de la plate-forme Hotjob
ANPE (Agence nationale pour l'emploi)	Mise à disposition du Code ROME
Appel	Mise à disposition de matériel lors des ouvertures des Espaces Ressources Emploi

La volonté du management est avant tout de garder un contrôle absolu de la situation.

Les collaborations avec le secteur privé sont avant tout de type « consultance » : le Forem paye pour un service qui lui est rendu, que ce soit de la mise à disposition d'un contenu informationnel ou pour des développements techniques.

Citons par exemple la firme *Software AG* qui aide principalement l'équipe de projet dans le développement technique de la plate-forme. Les consultants sont amenés à travailler sur place avec les membres de l'équipe afin d'en être le plus proche possible. Ils donnent leur avis mais la décision finale reste toujours du ressort du Forem. Il n'est question ni de partage de coûts, ni de partage des risques ou des bénéfices.

Il a peut-être existé à un moment donné une certaine volonté de favoriser un type de collaboration un peu plus poussé, notamment avec Apple, mais sans grand succès.

☞ BOS

Les principaux partenaires du projet BOS se sont constitués en une compagnie ayant la configuration suivante :

Principaux partenaires	Mission
Deutsche telekom	Principal fournisseur de télécommunications. Fournisseur de fonds et actionnaire à 15 % dans la compagnie

Sparkasse Bank	BOS. Principale banque d'épargne. Fournisseur de fonds et actionnaire à 15 % dans la compagnie BOS.
Diverses compagnies de développement IT	Chargées du développement technique de la plate-forme et actionnaires à concurrence de 15% dans la compagnie BOS

Il s'agit d'un type de partenariat relativement innovant en Europe, particulièrement dans le domaine de la création de guichet unique.

Rappelons que dès le début du projet, le secteur privé a collaboré à l'élaboration de la vision globale de ce que pouvait devenir le guichet unique. De nombreuses réunions se sont déroulées afin de prendre en compte l'avis de chacun.

L'apport des fonds est pour moitié assuré par le secteur privé, l'autre moitié étant assurée par le secteur public. Il y a donc un partage des coûts et des risques. Il y aura également partage des bénéfices une fois que la plate-forme tournera sur ses propres deniers.

La Compagnie BOS constitue la concrétisation de ce partenariat. Sa constitution démontre une réelle volonté de partage des compétences dans le processus de prise de décisions.

Cette manière de fonctionner a permis aux deux secteurs une meilleure communication et a apporté un certain formalisme au partenariat ainsi légalement constitué.

➡ AEAT

Principal partenaire	Mission
IBM	Développements techniques

Nous assistons dans ce cas précis à une résistance farouche à toute forme de partenariat public/privé.

Si ce dernier s'avère nécessaire de manière très sporadique pour des tâches très techniques et ponctuelles, il est loin d'être monnaie courante au sein de la Agencia Tributaria.

Il faut dire que le département IT est suffisamment imposant pour pouvoir jouir de toutes les compétences nécessaires en interne.

Le manager du projet justifie ce choix par la volonté de ne dépendre de personne en aucune manière. Le domaine géré par la Agencia, à savoir celui des taxes au niveau fédéral, est relativement complexe et délicat. Les ressources nécessaires au développement du guichet unique doivent avant tout connaître parfaitement le fonctionnement de la Agencia ainsi que la réglementation en vigueur afin d'être capables de réagir rapidement en cas de problème, aussi bien d'un point de vue business que technique.

Le management manifeste également dans ce choix son manque de confiance envers l'environnement du secteur privé qui démontre peu de stabilité. Il n'est pas question de changer trop souvent de partenaire, d'où le choix de la Agencia envers un solide prestataire de services privé (IBM).

☞ Téléphone vert/Site carrefour RW

Principaux partenaires	Mission
Belgacom	Principal fournisseur de télécommunications
Paratel, Ring Ring, Initiatel	Trois sociétés de centrales d'appels destinées à prêter main forte en cas de grosses campagnes d'informations.
NSI	Firme de consultance informatique en charge d'une étude fonctionnelle dans le cadre des améliorations de procédures de travail.

La mise sur pied d'une centrale téléphonique est à l'époque tout à fait novatrice. Dans un premier temps, il s'agit juste de mettre en service quatre lignes téléphoniques. Rapidement, la Région wallonne fait appel à Belgacom, partenaire unique jouissant d'un monopole à l'époque, pour mettre sur pied les procédures et le matériel adéquat.

Bien que ce type de collaboration puisse à nouveau être considéré comme de la consultance, il se rapproche cependant davantage de l'image que l'on se fait d'un partenariat.

Les deux acteurs réfléchiront ensemble aux solutions à apporter au problème. Grâce au projet du téléphone vert, Belgacom, novice en la matière, se construit petit à petit sa propre expertise dans le domaine des centrales d'appels et renvoie la balle à son partenaire en l'invitant à des colloques ou en installant et testant gratuitement de nouvelles versions des équipements.

☞ BTP

Principaux partenaires	Mission
Accenture	Gestion de projet et mise en œuvre en collaboration avec le Ministère des affaires sociales et communautaires

Il s'agit ici d'un vrai partenariat impliquant partage du management, des risques, des coûts et des bénéfices.

Le contrat de partenariat est plus connu au Canada sous le nom de « *Common Procurement Plan* » et se définit comme une méthode originale d'implémentation de systèmes d'information dans le secteur public. Cette méthode est utilisée pour sélectionner un fournisseur qui doit aider un client à définir et à résoudre un problème business par l'intermédiaire d'une collaboration. Le CPP est une approche appropriée pour des projets complexes et importants pour lesquels les solutions ne semblent pas directement évidentes.

La gestion du risque et la planification des livrables constituent deux points essentiels de ce type de contrat.

Pour qu'un projet soit reconnu apte à contracter un CPP, il doit présenter au moins deux des trois caractéristiques suivantes :

- le projet présente un délai de livraison très court afin de rencontrer des besoins opérationnels urgents ;
- le projet requiert des solutions innovantes ;
- le projet a des besoins fonctionnels mais pas de spécifications détaillées.

Les « règles du jeu » de ce type particulier de partenariat sont établies et contrôlées par le Service des approvisionnements du gouvernement canadien⁸⁷.

Ce service a défini des modèles types au niveau de l'appel à proposition, de la rédaction du contenu de la proposition et enfin du processus d'évaluation.

Le contenu de l'appel à proposition

- description des exigences obligatoires ;
- description des sujets à couvrir lors de la présentation orale afin de donner aux fournisseurs des informations sur les principaux points pris en compte lors de l'évaluation ;
- guidance sur le type de références devant être fournies par le fournisseur pour démontrer leur capacité ;
- description de la contribution du client (ressources disponibles, expertise, etc) ;
- spécification du nombre minimum et maximum de CV à présenter ;
- budget plafond des éventuelles solutions.

Le contenu de la proposition

- description du business du fournisseur ;
- démonstration de l'expertise, de sa structure, de sa stabilité financière, de ses références, de sa méthodologie, de l'expertise des senior managers.

Le processus d'évaluation en deux étapes

- propositions écrites : ces dernières sont d'abord évaluées sur leur adéquation avec les besoins obligatoires et ensuite sur la grille d'évaluation spécifiée dans le RFP. La capacité financière et l'expérience dans le domaine de gestion de projet doit aussi être démontrée.

Les 3 meilleurs fournisseurs sont placés sur une liste de qualification.

L'équipe chargée de l'évaluation constituée de représentants du client est présidée par « the contracting officer from Government Services Canada »

- présentation orale : chaque fournisseur repris sur la liste de qualification sera invité à participer à une séance de travail afin d'interviewer le client au sujet du projet. S'en suivra une présentation orale donnée par le chef de projet de chaque fournisseur, afin de démontrer leur compréhension du problème, de proposer des méthodes d'approche de la solution et de démontrer leur capacité à résoudre tous les problèmes exposés dans le RFP.
- post sélection : il s'agit d'une réunion au cours de laquelle les points liés aux aspects financiers seront fixés.

FFFS

Le projet Faster Forms Fewer Services ne fait pas appel à un partenariat privé/public.

Il s'agit plutôt d'un partenariat inter administrations constitué de plusieurs groupes de travail.

Collaborative Partnership	Operational Partnership	Contributory Partnership	Consultative Partnership
BTP - Accenture	Hotjob – Software AG		
BOS – BOS company	AEAT - IBM		
	Téléphone vert – call centers privés,		
	Belgacom		

⁸⁷ <http://www.pwgsc.gc.ca/sos/corporate/index-f.html>

Conclusion

La mise sur pied d'un véritable partenariat public-privé n'est pas encore culturellement acceptée. Cette notion est encore relativement jeune et commence seulement à faire son chemin en Amérique du Nord.

La culture européenne considère qu'une autorité publique est et doit rester autonome. Même si ces nouveaux types de partenariats sont regardés avec intérêt, le secteur public ne semble pas encore prêt à franchir le pas. Ainsi, à l'exception du cas allemand, l'ensemble des partenariats européens peuvent être qualifiés de partenariat de sous-traitance, le développement opérationnel d'un module ou d'une activité de développement du projet étant confié à un tiers privé. Il est clair que cette réflexion sur le partenariat soulève plus de questions qu'elle n'apporte de réponses. Parmi ces questions, relevons celles soulevées par la responsabilité des administrations publiques par rapport à un éventuel partenariat, qui comme dans le cas de BOS, confie à un opérateur privé non seulement le développement du projet mais aussi l'administration d'une partie des compétences du secteur public, notamment au niveau des systèmes d'authentification et de sécurité du système. Relevons également, comme mis en avant dans le cas de AEAT, la question de la gestion des connaissances à la fois nécessaires au partenaire privé pour développer le projet mais aussi indispensables au partenaire public pour utiliser le projet et le faire évoluer.

Ainsi, la prudence manifestée dans la plupart des cas vis à vis d'un partenariat public-privé plus avancé, nous semble explicable par le caractère encore très embryonnaire et tâtonnant des analyses et des directives qui pourraient conférer à ce type de partenariat un cadre institutionnel plus rassurant pour l'ensemble des partenaires impliqués.

Pour en savoir plus

- ALLAN J. R. (1999), *Public-Private Partnerships : a review of literature and practice*, Saskatchewan Institute of Public Policy, Public policy paper No. 4, www.uregina.ca/sipp
- BROWN R., *What Should Public/Private Partnership Mean*, PA Consulting Group, London.
- *Des mécanismes pour faciliter le partenariat*, notes pour l'allocation de M.Jacques Lafrance, dans le cadre du colloque du Cefrio tenu lors du salon informatique/affaires de Québec, Centre des congrès de Québec, le 13 avril 1999, <http://www.cefrio.qc.ca/allocutions/Allojlafrance.pdf>
- LENGRAND L. (1996), « Le partenariat public-Privé au service de la société de l'information », dans *Revue d'Economie Financière*, février 1996 (numéro hors-série « Partenariat Public Privé et développement territorial »). [Http://www.admiroutes.asso.fr/action/sitedito/article/lengrand/ppp/ppp.htm](http://www.admiroutes.asso.fr/action/sitedito/article/lengrand/ppp/ppp.htm)
- *Les partenariats entre les secteurs public et privé*, Notes d'allocation pour M.Robert Tessier dans le cadre d'un colloque du CEFRIO : Etat moderne et technologies : vers de nouvelles alliances entre les secteurs public et privé, Centre des congrès de Québec, avril 1999, <http://www.cefrio.qc.ca/allocutions/allortessier.pdf>
- State Supply Commission, *Guidelines for Partnering*, Government of Western Australia, juin 1998, http://www.ssc.wa.gov.au/pol_guide/supp0038/index.html

- The Canadian Plan, *Common Purpose Procurement Framework*,
<http://www.itpolicy.gsa.gov/mks/whitepr/cppfrpt.htm>

Sites Internet

The Public – Private Partnership (P3) Office

<http://strategis.ic.gc.ca/SSG/ce01401e.html>

Partnership UK

<http://www.partnershipsuk.org.uk/puk/index.htm>

Admiroutes – Internet et la démocratisation de la société

<Http://www.admiroutes.asso.fr/>

Secrétariat du Conseil du Trésor de Canada :

Division de la diversification des modes de prestations de services

Http://www.tbs-sct.gc.ca/si-si/asd-dmps/index_f.htm

Secrétariat du Conseil du Trésor de Canada :

Marchés publics : Les partenariats d'affaires public-privé (PAPP)

<http://www.tresor.gouv.qc.ca/marche/partenariats/liens.htm>

<http://www.tresor.gouv.qc.ca/marche/pdf01/papp.pdf>

Cefrio – Projets de recherche : Nouveaux modèles de collaboration pour la prestation des services publics aux citoyens et aux entreprises

http://www.cefrio.qc.ca/projets/proj_12.cfm

The National Council for Public-Private Partnerships

<http://www.ncppp.org>

SEFI – dossier partenariat Public - Privé

www.sefifrance.fr

5. Evaluation

L'évaluation constitue une autre phase essentielle et délicate du développement d'un projet de guichet unique. En effet, si personne ne conteste son importance, le consensus semble en revanche beaucoup plus difficile à atteindre en ce qui concerne ses modalités. Les critères mêmes qui servent de base à l'évaluation peuvent varier fortement d'un projet à l'autre. Relevons ainsi à titre d'exemple :

- des critères techniques, dont le but est de vérifier si les caractéristiques techniques du système correspondent effectivement aux exigences de départ ;
- des critères de nature économique, chargés de mesurer la viabilité économique du projet (rentabilité, évaluation coûts-bénéfices, ...) ;
- des critères davantage liés à l'« utilisabilité » du système, c'est-à-dire à sa capacité à être effectivement et efficacement utilisé par les utilisateurs finaux.

Il serait probablement erroné de tenter d'établir une hiérarchie entre ces différents aspects de l'évaluation. Ces trois dimensions paraissent en effet complémentaires et l'évaluation critique d'un projet de guichet unique devrait les prendre en considération de manière équitable. Toutefois, on constate que très peu d'évaluations tiennent compte de l'ensemble de ces critères. Au contraire, elles se concentrent la plupart du temps sur une ou deux dimensions et principalement sur l'évaluation de la conformité technique du système par rapport aux exigences du départ ou sur l'estimation de sa viabilité économique, l'évaluation de l'utilisabilité étant souvent laissée de côté.

L'importance de la fixation des objectifs pour l'évaluation

Partant du constat que alors que l'objectif le plus important pour le commanditaire est que le système soit utilisé, il n'est que très rarement prévu d'évaluer cette utilisation, R. Beaumont⁸⁸ tente de trouver plusieurs explications au fait que l'examen de la conformité du système par rapport aux spécifications techniques de départ tende très souvent à être le seul critère d'évaluation :

- l'utilisation est une donnée assez subjective et difficilement mesurable. Dans le cas d'un site web, les sources d'information disponibles se limitent par exemple souvent au nombre de pages consultées ou au nombre de visites sur le site et ne sont que d'une pertinence réduite ;
- compte tenu des importants moyens humains et financiers investis pour développer les spécifications de départ du projet, il devient presque naturel de les utiliser pour valider le système ;
- la conformité du système par rapport à ces spécifications de départ permet en outre au chef de projet et aux développeurs de se dégager de leur responsabilité en cas d'échec du système d'information.

Beaumont propose ainsi d'intégrer dès le cahier des charges et la phase de fixation des objectifs certains mécanismes destinés à faciliter l'évaluation du système d'information et à prendre en considération les aspects de rentabilité (évaluation coûts-bénéfices) et d'utilisabilité, souvent délaissés au profit de la conformité par rapport aux spécifications techniques.

88 BEAUMOND R., *Developing Information Systems Getting the Users Involved*. Voir <http://www.robinbt2.free-online.co.uk/virtualclassroom/chap12/s4/des2.htm>

L'estimation coût-bénéfice

L'analyse coûts/bénéfices devrait porter non seulement sur le projet lui-même mais aussi sur les alternatives à la solution envisagée, afin de permettre l'évaluation des différentes options en toute connaissance de cause.

Un rapport élaboré par le Secrétariat du conseil du trésor du Canada et portant sur la rentabilisation d'un projet informatique nous fournit notamment bon nombre d'éléments nécessaires à l'évaluation des coûts et des avantages d'un projet. Il les décrit brièvement de la manière suivante⁸⁹ :

☞ Les coûts

Il est évidemment important de s'assurer que tous les coûts soient pris en compte (directs comme indirects). Ces coûts multiples sont constitués :

- des coûts directs initiaux de mise en œuvre réelle : matériel et périphériques, installation de bureau, ameublement, matériel de télécommunication, etc. ;
- des coûts directs de fonctionnement : rémunération du personnel IT, formation continue, etc. ;
- des coûts indirects ou cachés pouvant être entraînés par un certain nombre de facteurs : perte initiale de productivité, incidence sur les ressources humaines, évaluation des coûts pour la clientèle, etc.

☞ Les Bénéfices

Il convient d'identifier les avantages comparatifs et les avantages relatifs au niveau de service et, dans un second temps, d'en estimer la valeur. Les avantages comparatifs liés aux ressources des programmes, contribuent à réduire les coûts tout en augmentant la productivité. Les avantages relatifs au niveau de service rehaussent quant à eux la valeur des services prodigués aux bénéficiaires des programmes. Citons par exemple : la diminution des formalités administratives, une plus grande facilité et rapidité d'accès, etc.

Après les avoir identifiés, il convient d'estimer ces avantages. Certains seront estimables de manière tangible, et d'autres de manière intangible. Même si certains avantages ne sont pas chiffrables, il faut toutefois les inclure dans l'analyse.

☞ L'analyse

Une fois les coûts et les avantages identifiés et estimés, il conviendra d'effectuer cet exercice pour toutes les options potentielles.

Le rapport du Secrétariat du conseil du trésor fournit encore un certain nombre de conseils à prendre en compte lors de la réalisation de cet exercice.

L'évaluation de la satisfaction des utilisateurs finaux

De très nombreux ouvrages insistent désormais sur la nécessité d'impliquer les utilisateurs finaux (« end users ») durant l'ensemble du développement d'un système d'information depuis la phase d'analyse des besoins et de fixation des objectifs jusqu'à l'évaluation finale. On peut cependant regretter que très souvent, les recommandations se limitent à une liste de

⁸⁹ Pour plus d'informations : http://www.cio-dpi.gc.ca/emf-cag/bc-ar/bc-ar00_f.asp

Exécution et utilisation d'une analyse de rentabilisation des projets de technologie de l'information, mars 1998, Secrétariat du conseil du trésor du Canada.

questions que les concepteurs doivent se poser à propos des utilisateurs sans réellement apporter de réponses.

Ceci risque ainsi d'engendrer un nouveau problème qui est celui de la représentation des utilisateurs, qui recouvre à la fois la difficulté pour les utilisateurs d'exprimer clairement leurs attentes et les risques liés aux hypothèses que les concepteurs doivent formuler au sujet des utilisateurs (Vedel, 1994⁹⁰ ; Chambat, 1994⁹¹ ; van Bastelaer, Henin, Lobet-Maris, 2000⁹²).

Les utilisateurs constituant un groupe social virtuel, ils éprouvent des difficultés à s'organiser de manière efficace car ils partagent des intérêts différents, voire contradictoires. Il s'agit en effet d'individus atomisés et non d'un groupe social structuré partageant une identité commune. En outre, les utilisateurs manquent fréquemment de connaissance et d'expertise à propos de la technique qui leur est proposée. Ne connaissant pas bien cette technique, comment pourraient-ils exprimer clairement leurs attentes ? C'est pourquoi ils ont tendance à confier leurs intérêts à des experts, des porte-parole et la seule possibilité d'expression qui leur reste se résume souvent à adopter ou non le projet lorsqu'il est disponible.

Face à cette absence des utilisateurs dans le processus de développement, les concepteurs peuvent toutefois compter sur certaines recommandations générales dans la littérature pour améliorer l'utilisabilité d'un système d'information.

Relevons ainsi :

- le recours à des métaphores familières, comme la mise en page d'un journal dans le cas d'un site web d'informations ou l'image de la ville pour le site d'une administration locale ;
- réduire au maximum le nombre de « clics » nécessaires pour accéder à l'information recherchée ;
- montrer aux utilisateurs dans quelle partie du site ils se trouvent et à quelle partie ils peuvent accéder ;
- proposer une carte du site ;
- mettre en évidence certaines parties importantes du site ;
- prévoir des facilités pour imprimer les pages du site ;
- utiliser des couleurs reposantes et suffisamment contrastées et des polices de caractère lisibles ;
- etc.

En outre, il semble utile de se tourner vers la sociologie de l'usage pour compléter ces recommandations générales et étudier les rapports entre les individus et les objets quotidiens qui font leur environnement. Nous abordons ainsi la question des « significations d'usage », c'est à dire « *l'ensemble des représentations qu'un utilisateur a d'un produit / service dans son environnement social. Elles se déclinent comme il suit : les significations d'usage 'commencent' avec la bonne compréhension du fonctionnement technique de l'objet et de ses possibilités, et se prolongent dans l'insertion de l'objet dans les pratiques coutumières de l'utilisateur. Ensuite, il faut évaluer la capacité de l'objet technique à trouver sa place dans*

90 VEDEL Th. (1994), « Introduction à une socio-politique des usages », dans VITALIS A. (s. dir. de), *Médias et nouvelles technologies. Pour une socio-politique des usages*, Ed. Apogée, Rennes, pp. 13-34.

91 CHAMBAT P. (1994), « NTIC et représentations des usagers », dans VITALIS A. (s. dir. de), *Médias et nouvelles technologies. Pour une socio-politique des usages*, Ed. Apogée, Rennes, pp. 45-59.

92 VAN BASTELAER B., HENIN L. et LOBET-MARIS C. (2000), *Villes virtuelles. Entre Communauté et Cité. Analyse de cas*, Ed. L'Harmattan, Paris.

l'imaginaire de l'utilisateur, comme dans son environnement social ou professionnel. »⁹³. Ainsi, on retrouve derrière chaque choix modal de l'utilisateur un ensemble de valeurs personnelles dépendant de la représentation qu'il se fait non seulement de l'objet technique mais aussi des bénéfices matériels ou symboliques qu'il peut en retirer. Concrètement, dans le cas d'un guichet unique, l'utilisateur peut bien évidemment espérer un gain de temps et une plus grande clarté des procédures s'il a recours à un tel service. Toutefois, il serait erroné de réduire les critères de choix à ces seuls bénéfices car l'utilisation du système dépend également de valeurs liées à l'image que l'individu a de lui-même et de la société. Certains sont par exemple beaucoup plus méfiants à l'égard des technologies de l'information que d'autres et accordent une grande importance au contact humain. Ils seraient dès lors beaucoup plus favorables à l'idée d'utiliser un guichet « physique » plutôt qu'un guichet « virtuel ».

Il existe bien entendu un ensemble de méthodes propres à la sociologie de l'usage. Celle-ci s'intéressant avant tout à des individus, elle privilégie par la force des choses les outils qualitatifs aux méthodes quantitatives, qui restent néanmoins utiles pour valoriser certaines hypothèses de travail :

- parmi les outils qualitatifs, l'entretien semi-directif est assurément un moyen efficace pour obtenir de l'interviewé une information de nature significative, reflétant le système de signification d'usage de l'individu, c'est à dire la représentation qu'il se fait de l'objet technique, de ses possibilités, de ses limites, de ses avantages et de ses inconvénients. D'autres outils qualitatifs permettent de consulter les utilisateurs durant le développement d'un système, selon le temps et les moyens humains, techniques et financiers dont on dispose. Le *User-centred requirements handbook*⁹⁴ relève ainsi 19 méthodes, depuis le brainstorming jusqu'aux groupes d'intérêt en passant par les différents types de tests et d'interviews ;
- les méthodes quantitatives, comme les sondages d'opinion ou les statistiques d'utilisation d'un guichet « virtuel » ou « physique », permettent quant à elles de valider les hypothèses mises en évidence suite au travail qualitatif. Par exemple, si plusieurs utilisateurs évoquent des systèmes de valeurs similaires lors de l'entretien semi-directif, il peut être utile de confirmer ou d'infirmer cette tendance au moyen d'une enquête quantitative lourde menée auprès d'un grand nombre d'individus. On comprend donc que les méthodes qualitatives restent incontournables pour rendre compte de la complexité du facteur humain.

Concernant l'utilisabilité même d'un système d'information, il est utile de s'appuyer sur quelques lignes de conduite générales⁹⁵. Parmi ces objectifs qu'il convient de satisfaire, relevons :

- l'efficacité : l'utilisateur doit être en mesure d'effectuer avec précision un grand nombre de tâches ;
- l'efficience : il doit pouvoir effectuer ces tâches rapidement, c'est à dire sans opérations inutiles et sans perte de temps ;
- la satisfaction : on entend ici la satisfaction perçue par l'utilisateur à l'issue de l'utilisation du système. Celle-ci dépend entre autres de l'efficacité et de l'efficience ;
- le caractère intuitif et la convivialité : l'utilisation du système doit paraître « naturelle », même pour un utilisateur peu ou pas habitué ;

⁹³ *Méthode d'évaluation de l'acceptabilité sociale de l'innovation dans les réseaux du transport collectif urbain*, Rapport de recherche PREDIT recherches stratégiques (Groupe 5 : Pertinence socio-économique des nouvelles technologies. Temporalité de l'innovation), p.15.

⁹⁴ <http://www.ejeisa.com/nectar/respect/5.3/contents.htm>

⁹⁵ Voir <http://www.ejeisa.com/nectar/respect/5.3/21.htm>

- les aides à l'utilisation : l'utilisateur doit rapidement trouver de l'information sur le fonctionnement du système en cas de problème ;
- l'accessibilité intellectuelle et physique : l'utilisation du système ne doit pas entraîner d'efforts intellectuels (mots de passe difficiles à retenir, interface peu claire, termes compliqués, manipulations difficiles, ...) ou physiques (accès malaisé, mauvaise visibilité, position d'utilisation incofortable, ...) ;
- la sécurité : l'utilisation du système ne doit pas engendrer un sentiment d'insécurité (peur d'effectuer une mauvaise opération, guichet situé dans un endroit rassurant, ...).

Les cas empiriques

☞ Evaluation de l'utilisabilité

Nous allons à présent passer en revue les différents cas analysés sous l'angle du ou des dispositifs mis en place pour cerner l'utilisabilité des projets.

Projet	Méthodes
Hotjob	<ul style="list-style-type: none"> • La première méthode est l'étude classique des statistiques de fréquentation du site. Cette étude répond aux questions : quel est le nombre moyen de pages visitées par jour ou par mois, combien de CV ou d'offres d'emploi ont été postés, etc. <p>Si cette méthode donne une idée d'ensemble quant à l'évolution de la fréquentation du site, il convient toutefois d'interpréter ces chiffres avec beaucoup de prudence. Il a été dans un premier temps très difficile de faire la distinction entre la fréquentation interne et externe, ce qui rend l'étude de l'impact du site sur les utilisateurs beaucoup plus compliquée.</p> <p>Un certain nombre d'agents internes du FOREM se sont enregistrés en tant qu'entreprises afin d'avoir accès plus facilement à certaines données. Ce biais dans l'utilisation de l'outil fausse lui aussi les statistiques de fréquentation.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le projet Hotjob tâche également d'évaluer l'utilisabilité du site en sondant directement les utilisateurs par différents moyens tels que : <p>La rubrique « Votre avis nous intéresse » accessible à partir du site. Le succès de cette méthode dépend bien entendu de la volonté de l'utilisateur de faire part de ses impressions ;</p> <p>Une enquête envoyée par courrier électronique aux utilisateurs enregistrés dans la base de données. Cette méthode dépend elle aussi de la volonté des utilisateurs de répondre à l'enquête ;</p> <p>Le réseau de Webcoaching qui sonde de manière plus systématique l'ensemble des utilisateurs ayant accès au site à partir des Espaces Ressources Emploi éparpillés sur le territoire wallon. </p>
Téléphone Vert/ Site carrefour RW	<ul style="list-style-type: none"> • La fréquentation de la centrale est estimée par le nombre d'appels téléphoniques et celle du site par le nombre de pages visitées. <p>Citons par exemple les chiffres suivants⁹⁶ pour le Téléphone Vert :</p> <p>1993 : 19.215 appels</p> <p>2000 : 176.990 appels</p>

⁹⁶ Regards 2000 : Rapport d'activités de la Dircom, (p5)

	<p>Ces statistiques ne font pas la distinction entre les appels sérieux et les fantaisistes. Elles ne font pas davantage la distinction entre les utilisateurs internes et externes du site.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Une enquête plus approfondie a eu lieu de janvier à février 2000 pour les 10 ans du Téléphone Vert. Cette enquête intitulée « connaissance et utilisation du service téléphone vert de la Région Wallonne », est initiée par la Direction de la Communication et vise à estimer le taux de pénétration du service en Région Wallonne. 3188 personnes sont interrogées dont 78.2% en face à face par la SPRL Sonecom⁹⁷. <p>Cette enquête étudie également sommairement le taux de pénétration du site Internet, bien que cet outil soit beaucoup plus récent.</p> <p>Parmi les six projets étudiés dans le présent rapport, il s'agit du seul qui se soit véritablement lancé dans une étude d'une telle ampleur, mais il s'agit également du projet le plus ancien et le plus accompli.</p>
AEAT	<ul style="list-style-type: none"> • La principale méthode utilisée pour évaluer l'utilisabilité du site est ici encore avant tout de nature statistique. Ces statistiques sont principalement intéressantes en ce qui concerne le taux de participation des particuliers ainsi que des petites et moyennes entreprises, les grandes entreprises étant en effet obligées d'avoir recours à ce canal de communication pour communiquer avec la Agencia. • Le site offre également la possibilité aux contribuables de s'exprimer par l'intermédiaire d'une rubrique du type « votre avis nous intéresse ». Les remarques nombreuses des utilisateurs sont prises en compte dans l'évaluation des services offerts et servent parfois de base à des améliorations.
BOS	<ul style="list-style-type: none"> • Seules les statistiques sont utilisées comme méthode d'évaluation. Cette évaluation n'est pas encore très poussée, la priorité étant encore d'enrichir la plate-forme d'un maximum de nouveaux services.
BTP	<p>La boîte vocale interactive ainsi que les sept centrales d'appels constituent les deux principaux outils évalués quant à leur taux d'utilisation.</p> <p>Le succès de la boîte vocale est principalement estimé par le nombre d'appels qu'elle enregistre.</p> <p>Les centrales téléphoniques sont quant à elles évaluées de manière quelque peu plus approfondie. Si le nombre d'appels reste certes important, ce dernier confirmant la pertinence du choix de la localisation physique des centrales, il ne constitue cependant pas le critère de succès le plus significatif. Ces centrales sont supposées filtrer les demandes de subsides. Après avoir estimé la recevabilité du dossier, les standardistes font le choix de clore immédiatement le dossier ou de le transférer à la personne adéquate afin de poursuivre son traitement. Les membres de l'équipe du projet ont donc décidé d'estimer le bon fonctionnement du service en fonction du nombre de dossiers qui, passant le filtre de la centrale, se voient tout de même refusés en deuxième ligne. L'importance du nombre de dossiers recalés à ce stade laisse à penser</p>

⁹⁷ [Http://www.sonecom.be](http://www.sonecom.be)

	<p>que si les centrales sont utilisées, elles ne fonctionnent tout de même pas véritablement de manière optimale. Les membres de l'équipe doivent à présent se pencher sur les raisons de la non optimisation de l'outil qui semblent à première vue culturelles.</p> <p>Il s'agit véritablement du premier projet qui ne se limite pas à conduire son évaluation sur base du nombre d'accès ou encore du nombre d'appels, mais également à partir du fonctionnement de ces outils. L'équipe de projet tente de répondre à la question : « les outils sont-ils utilisés comme ils doivent l'être » ?</p>
FFFS	Tout comme BOS, le projet FFFS est encore trop jeune pour pouvoir estimer de façon significative le taux d'utilisabilité du site hébergeant la base de données des formulaires administratifs.

Conclusion

Dans la plupart des projets observés, le dispositif d'évaluation de l'utilisabilité du projet a été conçu ex post et non pas intégré dès le départ sous la forme des critères d'analyse qui auraient dû guider le développement.

Dans la majorité des projets, l'évaluation ne concerne que les utilisateurs effectifs du projet développé. Elle ne dit donc rien sur les non-utilisateurs du projet et sur les raisons qui font que ceux-ci n'ont pas eu recours au service.

Il est également intéressant de noter que la plupart des dispositifs d'évaluation mis en œuvre sont de nature statistique et comptabilisent le nombre d'appels ou de connexions au service visé. Cette vision comptable de l'évaluation est évidemment importante pour les gestionnaires du projet, qui voient dans ces chiffres une source de légitimation à leur action, mais elle reste cependant relativement pauvre du point de vue de l'information de retour qu'elle peut apporter aux concepteurs du service. Elle peut donner des indications précises sur les types de service ou de page consultés mais elle ne dit pas grand chose des raisons qui motivent les utilisateurs à faire appel à tel service ou telle page, ni sur l'appréciation du service ou de l'information qu'ils y ont trouvé.

Notons encore que de nombreux projets font appel à l'évaluation volontaire des usagers, leur proposant des questionnaires en ligne du type « votre avis nous intéresse ». Outre le biais classique inhérent à une telle démarche volontaire focalisant les échantillons de répondants sur les mécontents d'une part et les enthousiastes de l'autre, il faut encore souligner la relative pauvreté des questionnaires proposés en ligne, où très souvent le concepteur s'en tient à demander l'avis général de l'utilisateur sur le site qu'il vient de consulter.

Enfin, il convient de s'attarder quelque peu sur l'expérience de BTP. Dans ce projet, on observe en effet une cohérence au niveau du dispositif d'évaluation mis en place par rapport aux objectifs initiaux du projet. En d'autres termes et contrairement aux autres cas analysés, les objectifs initiaux de ce projet ont été transformés en dispositif d'évaluation de l'utilisabilité. Ce concept d'utilisabilité du projet ne se réduit plus dans ce cadre à un simple comptage des fréquences d'utilisation mais s'appuie sur une analyse très ciblée de l'intégration du projet dans les pratiques des utilisateurs internes et externes.

Sans doute faut-il voir dans la jeunesse des cas étudiés les raisons d'un recours assez généralisé aux statistiques de fréquence comme seul indicateur de l'utilisabilité. Ce recours se justifie certes par le besoin de légitimité de projets non encore matures, mais aussi par le manque de méthodes et d'outils pouvant aider les concepteurs à élaborer un dispositif intelligent d'évaluation dès le démarrage du projet.

👉 Evaluation économique des projets

Qu'en est-il maintenant de l'évaluation économique des projets ? Il n'est en fait pas toujours facile d'obtenir des commentaires précis sur ce sujet et les réponses sont dans la plupart des cas plutôt évasives.

Projet	Evaluation économique
Hotjob	Selon le management, le but premier du projet n'est pas de récolter des parts de marché. Il s'agit avant tout de s'assurer d'avoir un projet utilisable et utilisé qui serve le plus grand nombre. N'ayant donc apparemment au départ aucun objectif économique chiffré, il n'est pas aisé d'évaluer le succès du projet à ce point de vue.
Téléphone Vert/ Site carrefour de laRW	Les critères de nature économique ne sont absolument pas pris en compte pour l'évaluation du projet. Le but initial est avant tout de fournir un nouveau service au citoyen afin de le rapprocher davantage de son administration et non pas de gagner de l'argent.
AEAT	Les gestionnaires du projet n'avancent eux non plus aucun chiffre. Ils disent ne pas savoir ce que ce projet va rapporter en termes de bénéfices financiers et sont actuellement persuadés de perdre de l'argent plutôt que d'en économiser. Ils ne savent pas quand la courbe pourrait s'inverser, ni même si elle le fera.
FFFS	Le projet n'avance ouvertement aucune prévision chiffrée. La rentabilité du projet ou son succès ne semble pas vraiment se justifier en termes financier mais plutôt en termes de visibilité. Il est primordial que le projet propose rapidement des résultats visibles pour le grand public mais aussi pour les acteurs internes. L'équipe de projet s'est toutefois constitué un grille d'évaluation dont les critères n'ont pas pu nous être communiqués.
BOS	Le projet BOS ne peut pas encore être évalué économiquement car le projet bénéficie toujours de l'aide financière accordée par la ville et le secteur privé. La plate-forme est supposée être économiquement viable dans un futur proche. Il s'agira alors du véritable test.
BTP	Le projet BTP, tout comme le projet BOS, clame ouvertement l'importance des critères économiques quant à son évaluation. Le but et les objectifs de départ étaient clairs en ce qui concerne les bénéfices. Il s'agit également des deux projets les plus liés au secteur privé, ce qui leur confère une obligation de résultats puisque la pression est avant tout de nature économique. Le détail de la grille d'évaluation ne nous a pas été communiqué.

Conclusion

L'évaluation économique est sans doute la partie la plus cachée des projets. En effet, dans la majorité des cas nous n'avons pu obtenir que des informations très sommaires relatives aux coûts des projets et à leur structure. Les bénéfices rapportés par les projets, soit de manière tangible par des diminutions de coûts administratifs, soit de manière intangible par l'augmentation de la qualité du service, de la fiabilité des informations, etc., ne sont quant à eux pas accessibles pour l'analyste. Si de telles analyses coûts/bénéfices sont très présentes dans les projets BOS et BTP organisés autour d'un partage des risques et des bénéfices entre partenaires privés et publics et d'une ligne d'investissement clairement consentie de part et d'autre, elles n'en demeurent pas moins confidentielles dans la mesure où elles font partie de l'accord stratégique qui unit les partenaires.

Dans les autres cas en revanche, le manque d'analyse coûts/bénéfices est plutôt à rechercher dans la difficulté que les projets éprouvent à établir clairement le plan financier qui les soutient. A nouveau, on peut se questionner sur les raisons de cette difficulté : s'agit-il d'une carence au niveau des méthodes et des outils nécessaires à l'établissement et au suivi du plan financier ; cette difficulté tient-elle à l'annuité budgétaire sur laquelle se déploient certains projets et qui rend difficile la claire visibilité de l'investissement consenti ou s'agit-il d'une volonté des décideurs de ne pas rendre trop transparent le calcul du retour de projets non encore matures ?

Quelle que soit la réponse à cette question, il faut souligner l'importance de doter ces projets d'outils et de méthodes permettant d'en faire sereinement l'analyse de la pertinence économique, aussi bien pour leur légitimité interne que pour leur légitimité externe.

Pour en savoir plus

- BEAUMOND R., *Developing Information Systems Getting the Users Involved*. Voir <http://www.robinbt2.free-online.co.uk/virtualclassroom/chap12/s4/des2.htm>
- CHAMBAT P. (1994), « NTIC et représentations des usagers », dans VITALIS A. (s. dir. de), *Médias et nouvelles technologies. Pour une socio-politique des usages*, Ed. Apogée, Rennes, pp. 45-59.
- VAN BASTELAER B., HENIN L. et LOBET-MARIS C. (2000), *Villes virtuelles. Entre Communauté et Cité. Analyse de cas*, Ed. L'Harmattan, Paris.
- VEDEL Th. (1994), « Introduction à une socio-politique des usages », dans VITALIS A. (s. dir. de), *Médias et nouvelles technologies. Pour une socio-politique des usages*, Ed. Apogée, Rennes, pp. 13-34.
-

Diffusion des résultats de la recherche via un site web

OUTI, Observatoire des Usages des Technologies de l'Information

OUTI, Observatoire des Usages des Technologies de l'Information, est un site web (www.outi.be) de références pratiques et théoriques en matière d'usages innovants des technologies de l'information et de la communication dans le monde de l'administration et du non marchand. Développé par la CITA, ce site vise à valoriser les connaissances capitalisées par la cellule de recherche dans les différents projets auxquels elle a participé. Cette capitalisation poursuit un objectif interne à la CITA, à savoir faciliter le transfert des connaissances entre chercheurs, mais aussi un objectif externe qui est de favoriser le transfert des connaissances vers les milieux intéressés par nos recherches.

Le choix d'OUTI comme support à la valorisation et la capitalisation des connaissances générées dans le présent projet s'explique essentiellement par la volonté de la CITA de garantir une pérennité à cette démarche de valorisation. Par ailleurs, l'usage de cette plateforme permettra également à l'ensemble des fonctionnaires intéressés par le programme « Modernisation des Administrations publiques » du SSTC de prendre connaissance d'autres travaux menés par la CITA ou en dehors de celle-ci et qui pourront faire avancer leurs réflexions.

La structure générale du site est organisée autour des rubriques suivantes :

- **Thèmes** : arborescence partageant le site en trois grands domaines : Usages et Utilisateurs, Usages et Administrations, Usages et Société ;
- **Expériences** : fiches descriptives succinctes ou détaillées présentant des cas d'innovation relatifs aux trois domaines pré-cités ;
- **Réflexions ou conseils** : fiches reprenant des conseils et réflexions issues des expériences ou de la recherche dans les domaines d'innovation précités ;
- **Programmes de recherche** : fiches permettant de prendre connaissance des principaux programmes, projets ou réseaux de recherche actifs dans les domaines précités ;
- **Bibliographie** : cette rubrique propose une revue de la littérature dans les domaines précités (livres, articles, rapports, ...) ;
- **Enquêtes** : fiches présentant des enquêtes et des études statistiques menées dans les domaines précités ;
- **Politiques publiques** : présentation de politiques publiques en matière de modernisation des administrations et de promotion des usages des technologies de l'information et de la communication ;
- **Liens** : présentation de liens vers des organismes intéressants dans les domaines visés ;
- **Evénements** : présentation d'événements (conférences, colloques) passés, présents et à venir concernant les thèmes de référence d'OUTI.

Le projet sur OUTI

Il est possible de retrouver les principaux résultats de la présente recherche sur le site web OUTI. Les six cas étudiés font ainsi l'objet d'une fiche (succincte ou détaillée selon les cas) de la rubrique « Expériences ». Ces fiches reprennent la « carte d'identité » du projet, une description du projet reprenant les principaux objectifs poursuivis, des informations sur le mode de financement, sur les partenariats, sur les aspects techniques, sur les bénéfices obtenus et les difficultés rencontrées ainsi que des liens vers d'autres fiches du site OUTI consacrées à des thèmes complémentaires. Les fiches proposent également quelques

références de base (sites web, ouvrages de référence) intéressantes pour approfondir le thème analysé avec, le cas échéant un lien direct vers la fiche OUTI consacrée à ce site ou cet ouvrage de référence. Il est en outre possible de télécharger à partir de cette fiche « Expériences » et via un simple lien la monographie complète (que l'on retrouve en intégralité dans le présent rapport) du cas analysé en format pdf. Le nom de l'auteur signalé en bas de la fiche comprend enfin un lien permettant d'envoyer rapidement et simplement un courrier électronique à un des responsables du site OUTI afin de demander des informations complémentaires.



Illustration de fiche « Expériences »

Les fiches « Réflexions » reprennent quant à elles de nombreux enseignements extraits de cette recherche. Relevons notamment les fiches consacrées à la définition des objectifs ou à l'analyse d'opportunité, aux différents types de partenariats envisageables, aux méthodes d'implication des utilisateurs dans un projet informatique ou encore aux méthodes d'évaluation de ces projets. Ici encore, les fiches proposent en guise de complément d'information des liens vers des sites web et des ouvrages de référence, ou des liens directs vers des fiches OUTI consacrées à des thèmes ou des expériences complémentaires. A titre d'exemple, citons ainsi le cas de la fiche « Réflexions » consacrée aux partenariats qui proposent un lien direct vers la fiche « Expériences » exposant le cas « Business Transformation Project » et le partenariat entre le Ministère des Affaires Sociales et Communautaires et la société Accenture.



Illustration de fiche « Réflexions »



Illustration de fiche « Bibliographie »

Les fiches « Bibliographie » reprennent une sélection des ouvrages, articles, sites et rapports les plus intéressants traitant de la problématique des guichets uniques ou de thématiques connexes abordées dans le présent rapport de recherche. Bien plus, cette rubrique

« Bibliographie » propose quelques références de base relatives aux trois grands domaines qui structurent le site : usages et utilisateurs, usages et administrations, usages et société. Chaque fiche « Bibliographie » comporte, outre les informations classiques que sont le nom de(s) l'auteur(s), le titre de l'ouvrage ou la maison, le lieu et la date d'édition, d'autres renseignements (lorsque ceux-ci sont disponibles) comme le numéro isbn de l'ouvrage, un lien vers la version électronique du document, un résumé de ce que l'on peut trouver dans le document ou la cote de l'ouvrage dans la bibliothèque « physique » de la Cita.

Relevons encore parmi les grandes rubriques du site OUTI les fiches « Recherches », présentant quelques recherches menées par la Cita, mais également par d'autres centres de recherche belges et étrangers en matière d'usages innovants des technologies de l'information et de la communication dans le monde de l'administration et du non marchand. La présente recherche sur les guichets uniques et la réorganisation de l'administration fait ainsi l'objet d'une fiche recherche sur le site web.



Illustration de fiche « Recherches »

Citons enfin les fiches « Événements », présentant les conférences, congrès et autres activités liés aux thèmes de référence d'OUTI.

Nous voyons donc que l'Observatoire des Usages des Technologies de l'Information est un véritable outil de valorisation et de transfert des connaissances, non seulement pour les résultats de la présente recherche, mais également pour les enseignements tirés d'autres recherches menées en Belgique et à l'étranger sur les usages innovants des technologies de l'information et de la communication dans le monde de l'administration et du non marchand.

Conclusion

A une époque où tant la modernisation des administrations publiques que le développement des technologies de l'information et de la communication sont au centre des préoccupations des décideurs politiques, le concept de guichet unique bénéficie d'un contexte extrêmement porteur qui explique l'énorme intérêt qui lui est accordé en ce moment.

Nous avons vu que le terme « Guichet unique » peut être utilisé pour désigner une multitude de réalités différentes, du *first stop of information* au *one stop shopping*. La présentation des résultats d'une enquête européenne menée sur 100 cas de guichets uniques nous éclaire sur cette pluralité. Cette enquête nous a également ouvert sur le statut sociologique du concept, dont on a pu percevoir la pauvreté d'application sur le terrain administratif, mais aussi la fragilité et la diversité conceptuelle à travers la présentation des résultats. En effet, au delà des réalités instrumentales dont il peut se parer, le concept de guichet unique nous est apparu comme un catalyseur de débats beaucoup plus fondamentaux à propos de la notion même de service public et de l'organisation actuelle des administrations publiques. Derrière cette idée et tout ce qu'elle sous-entend en termes d'approche orientée vers l'utilisateur, c'est à un véritable changement de paradigme administratif que nous convie le guichet unique, et ce changement de paradigme pose problème à plusieurs points de vue. Au niveau organisationnel tout d'abord, en raison de l'horizontalité à organiser dans la coopération entre départements administratifs mais aussi, et peut être surtout, au niveau de la définition, voire de l'imagination d'une nouvelle approche de l'utilisateur, plus intégrée et moins cloisonnée dans un partage administratif de compétences.

Tout au long des études de cas, nous avons veillé à accorder une attention toute particulière à la gestion des projets. De cette manière, nous pouvons donc nous situer dans une perspective de construction sociale, où les projets n'apparaissent pas comme des données de l'expérience dont il convient de mesurer l'impact, mais plutôt comme des construits sociaux, produits par et pour l'action de l'homme.

En centrant notre analyse sur quelques aspects sensibles du développement d'un projet informatique, notre but était notamment de mettre en évidence certains facteurs de succès ou d'échec communs aux différentes expériences.

L'étude du cycle de vie des projets nous a ainsi montré à quel point ils constituent des sources d'incertitudes pour leurs concepteurs. Pour réduire au maximum ces risques et incertitudes, les concepteurs ont donc fréquemment recours au modèle de l'épure, isolant de ce fait le projet des perturbations externes, même s'il reste frappant de voir combien la stratégie générale des projets est peu instrumentée.

Quant à l'analyse d'opportunité, elle apparaît généralement comme une étape dont on sous-estime l'importance et dont le sens fondamental, qui devrait être l'étude de l'opportunité du projet, est travesti par la volonté de légitimer une décision politique déjà prise au moyen de mesures et d'analyses. Sans doute faut-il y voir la marque de l'emprise du politique sur le concept porteur du guichet unique, mais aussi le désir de passer sous silence dès le début du projet les difficultés organisationnelles et administratives qui risquent de se poser et d'engendrer une authentique paralysie de la volonté politique de changement. C'est très probablement en raison du même souci d'écarter ces risques de réticences au changement que très souvent les buts « officieux » de rationalisation des administrations et d'amélioration de leurs moyens de contrôle sont eux aussi passés sous silence, l'accent étant mis sur quelques buts « officiels » hautement légitimés aux yeux de l'opinion publique, comme l'amélioration

du service rendu aux citoyens grâce à l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

La gestion de l'environnement du projet et plus particulièrement des acteurs montre que la constitution d'une équipe dédiée au projet reste assez rare dans les cas étudiés. Or, la présence d'une cellule chargée de porter le projet durant toute la phase de son développement apparaît comme un facteur essentiel de réussite. En outre, deux tendances opposées se dégagent de manière assez claire à la lecture des cas étudiés : d'un côté, une stratégie de forte différenciation des équipes de projet et de l'autre, une stratégie de forte intégration des équipes. La première alternative présente l'avantage de préserver les concepteurs des perturbations externes et favorise ainsi la vitesse de développement au détriment de l'implication des utilisateurs. En revanche, la deuxième solution met l'accent sur cette implication des utilisateurs et ralentit de ce fait le développement du projet. Cependant, on constate que dans la plupart des projets, la participation directe des utilisateurs reste assez rare. De plus, lorsque des mécanismes de participation sont mis en place, ils se limitent généralement à une simple consultation des acteurs internes, sans véritable planification ou maîtrise du processus.

En ce qui concerne les partenariats entre secteur public et secteur privé, on constate très nettement que cette notion est encore loin d'être entrée dans les mentalités. Ceci est d'autant plus vrai en Europe qu'en Amérique du Nord, où quelques expériences de collaboration entre partenaires publics et privés commencent seulement à se développer, basées sur un partage des risques et des bénéfices. Un autre avantage non négligeable de ce type de partenariat est qu'il favorise une réelle formalisation du plan financier qui accompagne le projet, ce qui reste rare dans les autres cas.

Enfin, la plus grosse lacune constatée au terme de notre étude concerne probablement l'important déficit d'évaluation des projets. Si plusieurs projets ont effectivement mis en place des mécanismes d'évaluation économique, l'évaluation de l'utilisabilité du système semble quant à elle être fortement laissée de côté, sans doute par manque de temps et de moyens, mais aussi et surtout, par manque de méthodes.

Ce manque d'instruments de gestion et d'évaluation est d'ailleurs assez questionnant lorsque l'on considère les ressources et les investissements actuellement consentis pour mener à bien les projets de guichet unique. De manière générale, on constate en effet que les concepteurs ne semblent pas vraiment savoir où ils vont et manquent cruellement de méthodes de travail fiables, efficaces et éprouvées. C'est donc au gré des erreurs et des réussites qu'ils développent leur projet, tentant de s'adapter au mieux aux difficultés lorsque celles-ci se posent effectivement. En ce sens, nous espérons que cette étude sera une première étape dans la réflexion qui doit s'entamer dans le secteur public en matière de gestion de projet et, partant, contribuera au partage d'expériences.

Bibliographie générale

Articles

- ALLAN R. (1999), *Public-private partnerships: a review of literature and practice*, Saskatchewan Institute of Public Policy, Public Policy Paper N°4, 1999 (<http://www.uregina.ca/sipp/publications.htm>).
- ATKINSON R. (2000), *Creating a Digital Federal Government*, iMP Magazine, Octobre 2000 (http://www.cisp.org/imp/october_2000/10_00atkinson.htm).
- AURIACOMBE Ch. (1999), *Reflections on the New Public Management*, Journal of Public Administration, Volume 34 Number 2, June 1999 (<http://www.up.ac.za/academic/soba/SAAPAM/vol34n2/vol34n2.htm>).
- BEAUMONT R. (1999), *Developing Information Systems : Getting the users involved*, juin 1999. (<http://www.robinbt2.free-online.co.uk/virtualclassroom/chap12/s4/des2.htm>).
- BROWN R., *What Should Public/Private Partnership Mean?*, PA Consulting Group, London (<http://www.publicnet.co.uk/publicnet/fe991117.htm>).
- CONWAY S. et FORRESTER R. H. (1999), *Innovation and team working: combining perspectives through a focus on team boundaries*, Aston Business School, Aston University, Birmingham, B4 7ET, UK, April 1999 (<http://research.abs.aston.ac.uk/wpaper/9905.pdf>).
- DU GAY P. (1995), *Office as a vocation: 'Bureaucracy' but not as we know it*, Institute for Cultural Policy Studies, Faculty of Humanities, Griffith University, (<http://www.cefr.io.qc.ca/allocutions/allortessier.pdf>).
- DUPUS F. (1999), *Pourquoi est-il aussi difficile de réformer l'administration publique?*, OCDE, PUMA/SGF(99)7, Août 1999.
- GLASSEY O., *Model and architecture for a virtual one-stop public administration*, HEC, University of Lausanne, Switzerland (<http://www.hec.unil.ch/oglassey/publi/ecis.pdf>).
- JELLINEK D. (2000), *E-government -- Reality or Hype?*, iMP Magazine, Octobre 2000 (http://www.cisp.org/imp/october_2000/10_00jellinek.htm).
- LAFRANCE R. (1999), *Des mécanismes pour faciliter le Partenariat*, notes dans le cadre du colloque du CEFRIO tenu lors du salon informatique/affaires de Québec, centre des congrès de Québec, avril 1999. (<http://www.cefr.io.qc.ca/allocutions/Allojlafrance.pdf>).
- LOBET-MARIS C. (2001), *Guichet unique, réalité plurielle : Résultats d'une enquête européenne*, Actes du 12ème Colloque du CREIS Informatique et Société « Téléservices publics : Usages et citoyenneté », Paris 2001, pp. 75-83.
- LOBET-MARIS C. et VAN BASTELAER B. (1996), *La Belgique: Laboratoire pour l'Europe - le modèle fédéral et la société de l'information*, Actes des 18èmes journées de l'IDATE « Cybermonde : l'avantage européen ? », Montpellier, 7-8 novembre 1996, pp.389-404.
- LOBET-MARIS C. et VAN BASTELAER B. (2000), *Démocratie électronique et citoyenneté virtuelle*, Wallonie, 62, mars 2000, pp 57-67.

- PARDO Th. A. (2000), *Realizing the Promise of Digital Government: It's More than Building a Web Site*, iMP Magazine, Octobre 2000 (http://www.cisp.org/imp/october_2000/10_00pardo.htm).
- POULLET Y. et VAN BASTELAER B. (1999), *Rapprochement entre administrations locales et citoyens via les technologies de l'information et de la communication*, Revue Ubiquité, volume 2, FUNDP-Namur, pp. 97-101.
- SEFI (2001), *Pour un nouveau partenariat public-privé dans les infrastructures et équipements publics*, SEFI, Novembre 2001 (<http://www.sefifrance.fr/>).
- State Supply Commission, *Guidelines for Partnering*, State of Western Australia, June 1998 (http://www.ssc.wa.gov.au/pol_guide/supp0038/).
- STOKES J. et STEWART C. (2000), *Once upon a time in bureaucracy*, APROS, Conference « Organising Knowledge Economies and Societies », 14-17 décembre 2000, Sydney, Australia (www.bus.uts.edu.au/apros2000/Papers/Stokes-Clegg.pdf).
- TESSIER R. (1999), *Les partenariats entre les secteurs public et privé: une solution gagnante*, Notes d'allocation dans le cadre d'un colloque du CEFRIO « Etat moderne et technologies : vers de nouvelles alliances entre les secteurs public et privé », centre des congrès de Québec, avril 1999 (<http://www.cefrio.qc.ca/allocutions/allortessier.pdf>).
- VAN BASTELAER B. (2000), *e-Europe and user aspects of ICT*, Cost 261, Cost Working paper N°1, juin 2000.

Rapports et enquêtes

- BENT S., KERNAGHAN K et MARSON D. (1999), *Innovations and good Practices in Single-Window Service*, Citizen-centered service Network, Canadian Centre for Management Development, March 1999.
- CARCENAC T., *Pour une administration électronique citoyenne : Méthodes et moyens*, (<http://www.adminet.com/literacy/carcenac.html>).
- Centre canadien de gestion (2000), *De solides assises : rapport du groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique*, janvier 2000.
- DE CONTI L. (1998), *Information Systems for Public Sector Management. Working Paper Series n°2. Planning and creating a government Web site : learning from the experience of US States*, Institute for Development policy and management, University of Manchester, April 1998 (http://idpm.man.ac.uk/idpm/isps_wp2.htm).
- Deloitte and Touch (2000), *At the dawn of e-government: The citizen as Customer*, June 2000 (http://www.dc.com/deloitte_research/featured/e-govt/).
- EYMERI J.-M. (2000), *L'usage des technologies de l'information et de la communication dans les administrations publiques européennes*, Institut Européen d'Administration Publique.
- HAGEN M. et KUBICEK H. (2000), *One-Stop-Government in Europe : Results from 11 national surveys*, University of Bremen, Bremen 2000 (<http://infosoc2.informatik.uni-bremen.de/egovernment/cost/>).
- HEATH W., *Europe's readiness for e-government*, Kable Limited, Engeland 2000 (<http://www.dad.be/library/pdf/kable.pdf>).

- HEEKS R. (1999), *Information Systems for Public Sector Management. Working Paper Series n°7. Centralised vs. Decentralised Management of public information Systems : A Core-Periphery Solution*, Institute for Development policy and management, University of Manchester, January 1999 (http://idpm.man.ac.uk/idpm/idpm_dp.htm#isps_wp).
- HUNTER D. R. et JUPP V. (2001), *Egovernment Leadership - Rhetoric vs Reality - Closing the gap*, Accenture April 2001 (<http://www.accenture.com/xdoc/en/industries/government/final.pdf>).
- LEFEVRE A. (2002), *Zope et le e-gouvernement*, version 1.0, Nuxeo, janvier 2002 (www.nuxeo.com/nuxeo/wp/zope4gov.pdf).
- MARCHAND R. (1996), *L'administration communicante. Rapport sur l'échange de données dans l'administration (EDI)*, Admiroutes, Novembre 1996 (<http://www.admiroutes.asso.fr/action/sitedito/livre/marchand/edi96/index.htm>).
- PETERS G. (1998), *La gestion d'un gouvernement horizontal : l'aspect politique de la coordination*, Centre canadien de gestion, janvier 1998, ISBN : 0-662-62990-6 (www.ccmd-ccg.gc.ca/pdfs/p78_f.pdf).
- SPEARS G., SEYDEGAERT K. (2001), *Citizens First 2000*, Erin Research Inc., L'Institut d'administration publique du Canada, 2001 (<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/ipac/unpan001044.pdf>).
- VAN SEBROECK H. (2001), *E-Gov naar een elektronische overheid in België*, Federal Planbureau, juillet 2001.

Ouvrages

- ALTER N. (1990), *La gestion du désordre en entreprise*, L'Harmattan, 1990, ISBN : 2-7384-0915-6.
- BROUWERS, CORNET, GUTTIERREZ, PICHAULT, ROUSSEAU et WARNOTTE (1997), *Management humain et contexte de changement : Pour une approche constructiviste*, De Boeck Université, 1997, ISBN : 2-8041-2577-7.
- DU GAY P. (2000), *In praise of Bureaucracy*, Sage Publications Ltd, ISBN : 0-7619-5503-8.
- HATCH M. J. (2000), *Théorie des organisations : De l'intérêt de perspectives multiples*, De Boeck Université, ISBN : 2-7445-0064-X.
- O'BRIAN J. A. (1995), *Introduction to information Systems : An end user/Entreprise Perspective*, Irwin, ISBN : 0-256-16221-2.
- Strategor (1998), *Stratégie, structure, décision, identité : Politique générale d'entreprise*, InterEditions, Paris, 1988, ISBN : 2-7296-0227-5.
- VAN BASTELAER B., HENIN L. et LOBET-MARIS C. (2000), *Villes virtuelles : Entre Communautés et Cité*, L'Harmattan, ISBN : 2-7384-9293-2.

Sites Internet intéressants

- <http://strategis.ic.gc.ca/SSG/ce01401e.html>
- OCDE, OCDE : Evolutions dans la gestion publique en Belgique (Mise à jour 2000), ([http://www.oecd.org/puma/country/Surveys2000/surv2000be-fr.htm#Annexe B](http://www.oecd.org/puma/country/Surveys2000/surv2000be-fr.htm#Annexe_B) , <http://www.oecd.org/puma/country/belgium-fr.htm>).

- http://idpm.man.ac.uk/idpm/idpm_dp.htm#isps_wp
- <http://www.egov-project.org/deliverables.htm>
- <http://www.unpan.org/egovernment.asp>
- <http://www.e-gouvernement.be>
- OCDE – PUMA
Présentation du dossier : La gestion publique en Belgique
<http://www.oecd.org/puma/country/belgium-fr.htm>
- E-Gouvernement (Bibliographie, balises chronologiques, articles, analyses,...)
<http://www.e-gouvernement.be/default.htm>
- FEDICT - Service public fédéral Technologie de l'Information et de la Communication
<http://www.fedict.be/>
- Agence pour la simplification administrative
<http://simplification.fgov.be/>
- Site de l'AWT: Description du projet Wall On line
<http://www.awt.be/cgi/pol/pol.asp?pol=pol-fr-010>
- IMP – Information Impacts Magazine
http://www.cisp.org/imp/october_2000/10_00contents.htm
- <http://www.kablenet.com/>
- Internet et les administrations à l'étranger : Etudes de cas
<http://www-leibniz.imag.fr/PLAN/index99.htm>
- ATICA – Agence pour les technologies de l'Information et de la Communication dans l'Administration.
<http://www.mtic.pm.gouv.fr/index.shtml>
- Projets du CEFRIIO (Centre Francophone d'informatisation des organisations)
<http://www.cefrio.qc.ca/projet.cfm>
- An Integrated Platform for realising Online One-Stop Government
<http://www.egov-project.org/deliverables.htm>
- L'administration électronique : Etudes comparatives internationales (« Benchmarking »)
<http://www.fonction-publique.gouv.fr/reforme/admelec/international-benchmarking.htm>
- Artesi – Un E-Forum dédié au développement du e-gouvernement en Europe
<http://www.artesi-idf.com/article.php?artno=2604&headLine=srubri>
- The Public-Private Partnership Office
<http://strategis.ic.gc.ca/SSG/ce01373e.html?what=e>